

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT/2012

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Kristin Svensson, 851207-2946

Handledare: Stig Montin

Examinator: Lena Lindgren

Påverkansarbete i ett flernivåstyre

En kvalitativ studie om regioners och SKL:s organisering av påverkansarbete gällande EU:s framtida sammanhållningspolitik 2014-2020.

Abstract

Titel: Påverkansarbete i ett flernivåstyre - En kvalitativ studie om regioners och SKL:s organisering av påverkansarbete gällande EU:s framtida sammanhållningspolitik 2014-2020.

Bakgrund: I ett framväxande flernivåstyre så är det flertal aktörer som interagerar på olika nivåer, ett område där det synliggörs är inom sammanhållningspolitikens utformning. Påverkansarbetet för den framtida sammanhållningspolitiken för 2014-2020 engagerar aktörer från olika nivåer som interagerar med varandra för att påverka EU:s beslutsprocess.

Syfte: Syftet med denna studie är att med hjälp av ett flernivåperspektiv beskriva och analysera organiseringen av påverkansarbetet från regioner gällande den framtida sammanhållningspolitiken genom att se till samverkan med olika aktörer. Syftet är också att diskutera hur påverkansarbetets demokratiska förankring ser ut samt att förklara utformningen av påverkansarbetet.

Material och metod: Studien är en kvalitativ fallstudie om Västra Götalands och Sveriges kommuner och Landstings organisering av påverkansarbete gällande EU:s framtida sammanhållningspolitik 2014-2020 är organiserad. Studien baseras på fyra intervjuer med utvalda tjänstemän på organisationerna som arbetar med det strategiska och praktiska påverkansarbetet för sammanhållningspolitiken.

Teoretiska utgångspunkter: De teoretiska utgångspunkterna utgår från flernivåstyrningsperspektivet och idealtyperna (typ 1 och typ 2) om hur flernivåstyrning är organiserat och hur man kan mäta den demokratiska förankringen inom ett flernivåstyre.

Huvudsakliga resultat: VGR:s och SKL:s organisering av påverkansarbetet sker genom ett horisontellt styre vilket innebär att många olika aktörer från olika nivåer interagerar och samverkar i olika nätverk och använder olika kanaler för att kollektivt påverka utformningen av sammanhållningspolitiken. Förklaringen till att påverkansarbetet verkar utformas som nätverksstyrning kan vara för att det blir mer effektivt både i form att lyckat påverkansarbete och även för att förhindra senare implementeringshinder. Den demokratiska förankringen inom påverkansarbetet beskrivs genom en kontinuerlig kontakt med politiker och en tilltro på den deliberativa processen.

Nyckelord: Flernivåstyrning, sammanhållningspolitik, påverkansarbete, regioner, SKL

Innehåll

1. Introduktion	1
1.1 Problemformulering	3
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Preciserade frågeställningar	5
1.4 Disposition	5
2. Bakgrund	6
2.1 EU:s sammanhållningspolitik	6
2.2 De svenska regionerna och Sveriges kommuner och landsting	7
3. Teoretiska utgångspunkter	8
3.1 Tidigare forskning	9
3.1.1 Kanaler för EU-påverkan för regioner och kommuner	10
3.2 Regioner och europeisering	11
3.3 Flernivåstyruingsperspektivets framväxt	13
3.4 Flernivåstyrning	14
3.4.1 Kännetecken för typ 1	16
3.4.2 Kännetecken för typ 2	16
3.5 Påverkansarbete i flernivåstyre	17
3.5 Styrning genom governancenätverk	18
3.5.1 Demokratisk förankring och jurisdiktionell integritet	19
3.6 Analysverktyg	22
4. Metod och material	24
4.1 Val av metod	24
4.2 Datainsamling	24
4.4 Val av fall	25
4.3 Urval av intervjupersoner	26
4.5 Avgränsningar	27
5. Resultat	27
5.1 SKL:s påverkansarbete	28
5.1.1 Organisering	28
5.1.2 Samordning	29
5.1.3 Politisk förankring i påverkansarbetet	30
5.1.4 SKL i Bryssel	31
5.2 Västra Götalandregionens påverkansarbete	31
5.2.1 Påverkanskanaler	32

5.2.2 VGR i Bryssel	34
6. Påverkansarbetet i flernivåstyrningsperspektiv	36
6.1 VGR:s och SKL:s EU-arbete.....	36
6.2 Organisering av påverkansarbetet i ett flernivåstyrningsperspektiv.....	36
6.3 Statens roll inom påverkansarbetet.....	41
6.4 Bypassing inom påverkansarbetet	43
6.5 Demokratisk förankring inom påverkansarbete	44
6.6 Utformning av påverkansarbetet	47
7. Sammanfattning av slutsatser	49
7.1 Avslutande reflektioner	51
8. Slutsats	52
9. Litteratur	53
9.1 Tryckta källor	53
9.2 Elektroniska källor	54
9.3 Intervjuer	54
9.4 Övrigt	55
Bilaga: Intervjuguide.....	56

1. Introduktion

Svenska regioner, landsting och kommuner innehar inte någon direkt formell roll inom EU-samarbetet men EU:s beslutsprocess påverkar deras verksamhet och invånare. Subnationella enheter kan dock göra sin röst hörd och försöka få inflytande inom beslutsprocesserna genom ett aktivt påverkansarbete. Påverkansarbete gentemot EU:s beslutsprocess kan ske genom att arbeta via den egna medlemsstaten, gå direkt till EU:s institutioner eller använda sig av andra kanaler såsom ickeoffentliga intresseorganisationer eller samarbeta med andra subnationella enheter. Det är ett således ett stort antal aktörer på olika politiska nivåer som interagerar med varandra för att påverka utformningen av beslut och förslag.

Utformningen av EU:s regionala utvecklingspolitik, den s.k. sammanhållningspolitiken, är EU:s främsta verktyg för att utjämna skillnader mellan regioner och skapa välfärd och utveckling i alla medlemsländerna. Strukturfonderna är kärnan inom sammanhållningspolitiken och under den nuvarande programperioden 2007-2013 tilldelades Sverige ca 17 miljarder kronor från strukturfonderna. Den nuvarande programperioden löpa nu mot sitt slut och diskussionerna om nästa programperiod 2014-2020 i full gång. Många av de svenska subnationella enheterna bedriver ett aktivt EU- och påverkansarbete under utformningen av den framtida sammanhållningspolitiken. EU:s sammanhållningspolitik är ett politikområde där olika administrativa och politiska nivåer integrerar, institutioner och organisationer samverkar och förhandlar både horisontellt och vertikalt för att utforma den framtida sammanhållningspolitiken. Denna studie kommer att se till hur regioner organiserar och förankrar sitt påverkansarbete inför den framtida sammanhållningspolitiken för att undersöka hur förhållandet mellan aktörerna ser ut inom samordningen och vilka förklaringar man kan se till varför utformningen ser ut som den gör. Genom att utforma en institutionell karta över regioner och Sveriges kommuner och landstings (SKL) påverkansarbete mellan de olika aktörerna och sedan applicera ett flernivåstyrningsperspektiv, kan denna studie bidra till en större förståelse över vilken slags styrning som den svenska politiska kontexten präglas av. Analysen kommer att visa om aktörernas samverkan inför den nya programperioden innehar en hierarkisk karaktär, hur SKL och regionerna förhåller sig mot staten samt pröva den demokratiska förankringen för påverkansarbetet. Dessutom kommer studien undersöka om ett flernivåstyre har slagit rot i den svenska kontexten samt hur de svenska regionerna och SKL förhåller sig till att självständigt utöva påverkansarbete utanför statens gränser.

Enligt SKL påverkas upp till 60-70 procent av ärendena på ett möte i regionfullmäktige eller kommunfullmäktige direkt eller indirekt av EU-lagstiftning. Då sammanslagningen mellan Svenska landstingsförbundet och kommunförbundet genomfördes och bildade SKL så var ett av de bakomliggande motiven att intresseorganisationen skulle mer kraftfullt kunna driva medlemmarnas intresse på EU-nivå. Genom medlemskapet i EU har det blivit viktigt för regioner och kommuner att tidigt följa EU:s lagstiftningsprocess och försöka påverka förslag och förordningar då det genererar goda konsekvenser för organisationens verksamhet och invånare. De flesta svenska kommuner och regioner arbetar aktivt med EU-frågor och en stor del av dem har även representation i Bryssel.¹

Subnationella enheter kan utöva påverkansarbete och intressebevakning genom olika kanaler för att påverka EU:s beslutsprocess. Det finns ett flertal anledningar till varför omvärlds- och intressebevakning inom EU är intressant för regioner och kommuner. Bland annat finns det projektpengar att söka i social- och regionalfonden för medfinansiering för olika projekt samt möjligheter att påverka EU-program så att det ger positiva konsekvenser för regionerna. För regioner och kommuner är utformningen av kommissionens sammanhållningspolitik och de regionala strukturfonderna av stor vikt och det finns möjligheter att utöva påverkansarbete på utformningen och programmen innan de skrivs.²

Utformningen av EU:s framtida sammanhållningspolitik engagerar både kommuner, regioner, intresseorganisationer och medlemsstaterna. Nu håller den framtida sammanhållningspolitiken för 2014-2020 på att ta form och ett aktivt påverkansarbete sker på många av nivåerna i Sverige; lokalt, regionalt och statligt. EU har gemensamma riktlinjer för hur strukturfonderna ska omsättas i praktiken i medlemsstaterna och utifrån dem kommer varje medlemsstat ta fram nationella strategier. Utifrån dessa nationella strategier formas sedan de regionala EU-programmen efter. Därmed är det viktigt för aktörer på regional och lokal nivå att vara med från början när programmen tar form för att ha möjlighet att kunna påverka utformningen inför den framtida regionala utvecklingspolitiken.

¹ Tallberg, Pontus & von Bergmann-Winberg, Marie Louise (2010) *Flernivåstyrning Framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregioner, Regionplankontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges kommuner och landsting s121f

² Tallberg, Pontus et al. (2010) s 122

SKL är en intresseorganisation för svenska kommuner, landsting och regioner vars uppgift är att driva och företräda medlemmars intresse och stödja dem i deras arbete. Europeiseringen och regionalisering har gjort att subnationella enheter i Sverige har blivit aktörer på den europeiska arenan och för att inflytande och möjlighet att kunna påverka EU:s institutioner ska erhållas krävs samordning och samverkan.

1.1 Problemformulering

Subnationella enheter har ofta egen representation i Bryssel och arbetar aktivt med EU-frågor men det kan det vara svårt för dem att helt självständigt få inflytande och sin röst hörd i EU:s beslutsprocess. En stor del av de svenska regionerna och kommunerna har ett aktivt påverkansarbete. Deras påverkansarbete kan gå genom medlemsstaten, på egen hand förbi den egna medlemstaten eller genom organisationer och nätverk. Dock riskeras påverkansarbetet bli mer av ett bakgrundsljud på EU-nivån vilket kräver en stark röst och ett kraftfullt påverkansarbete för att få inflytande. SKL kan använda sin roll som företrädare för alla kommuner och landsting i Sverige som argument för att få inflytande i EU:s beslutsprocess och i förhandlingar med den svenska regeringen. Det finns ett flertal kanaler för regioner att utöva påverkansarbete vilket kan innebära svårigheter för intresseorganisationer så som SKL, i arbetet med att vara en samordande aktör när det kommer till intressebevakning.

SKL arbetar på uppdrag av sina medlemmar, vilket innebär de att företräder den lokala och regionala nivån och utför påverkansarbete både mot den svenska staten samt direkt mot EU:s institutioner. SKL:s är en stor organisation med en bred verksamhet och med ett stort antal medlemmar med olika intressen. En stor del av de svenska kommunerna och landstingen arbetar aktivt med EU-frågor och intressebevakning. Många av de subnationella enheterna utövar påverkansarbete gentemot EU och en del av detta påverkansarbete kanaliseras via SKL, såsom intressebevakning och påverkansarbete för att EU:s sammanhållningspolitik för perioden 2014-20 ska generera goda konsekvenser för de svenska kommunerna och regionerna.

Flernivåstyrningsteori kan ge förståelse och förklaring till hur och varför regioner samverkar och samordnas inom de olika nivåerna kommun, landsting och region. Flernivåstyrningsteori används inom statsvetenskapen för att analysera den komplexitet med att flertalet aktörer från olika nivåer interagerar inom det politiska beslutfattande. Det finns inte någon enighet i hur ett flernivåstyre organiseras men det finns två inriktningar av hur en sådan flernivåstyrning

kan vara strukturerad eller beskrivas. Typ 1 är en mer traditionell vertikal styrning där stabila jurisdiktionen styr över ett territoriellt område och har generellt syfte medan typ 2 representerar en mer flexibel organisering där medlemskapet är skiftande och det handlar mer om organisering kring uppgiftsspecifika ändamål.

Sammanhållningspolitiken är ett policyområde som berör flera nivåer; överstatlig, nationell, regional och lokal. Många aktiva aktörer vill påverka beslutsprocessen och en beskrivning av organiseringen av påverkansarbetet kan ge en bild av hur aktörerna förhåller sig till varandra, genom att se om det hierarkiskt ordnat eller kan beskrivas som en horisontell samverkan. Påverkansprocessen är komplex liksom samverkansprocessen mellan de olika aktörerna och det kan vara svårt för en utomstående att följa processen eller arbetet. Systemet kan vara svåröverskådligt och när flera aktörer är inblandade i styrningen kan de leda till demokratiska problem t ex angående ansvarsutkrävande och medgivande inom arbetet. En beskrivning av de svenska subnationella enheternas organisering och demokratiska förankring gällande påverkansarbete bidrar till hur styrningen ser ut i den svenska politiska kontexten och om det finns brister i när det kommer till demokratiska aspekterna. Förklaringar till utformningen av påverkansarbetet kommer att bredda den forskning som finns på området inom den svenska kontexten gällande samordningen av olika intressen. Flernivåstyrning är inte bara något som diskuteras inomvetenskapligt utan inom politiken har begreppet slagit rot och denna studie kan även ha betydelse som en överblick och förståelse av organiseringen och styrning i Sverige.

1.2 Syfte och frågeställning

Det övergripande syftet med studien är att med hjälp av ett flernivåperspektiv beskriva och analysera organiseringen av påverkansarbetet från regioner gällande den framtida sammanhållningspolitiken genom att se till samverkan med olika aktörer. Syftet är också att diskutera hur påverkansarbetets demokratiska förankring ser ut. Tidigare forskning har visat att flernivåstyrningsteori kan hjälpa till att förklara den komplexitet som uppstår när flera olika nivåer samverkar inom samma politikområde. Genom att se specifikt på hur samverkan mellan aktörerna är strukturerad gällande påverkansarbetet har denna studie ansatsen att se till vilken typ av flernivåstyrning som präglar påverkansarbetet för regioner. Avsikten med denna studie är att se om samverkan inför den nya sammanhållningspolitiken är vertikalt ordnat med hierarkiskt ordnade institutioner (typ1) eller är mer karaktäriserat av horisontella och informella relationer såsom nätverk och partnerskap (typ2). För att kunna se om det är präglas

av vertikalt eller horisontellt styre kommer en institutionell karta över påverkanskanaler utformas. Denna modell kommer hjälpa att studera både SKL:s roll som samordnare av intressen samt att se regionernas organisering och hur de kanaliserar sitt påverkansarbete. Jag ämnar studera vilken typ av flernivåstyrning som förekommer i samband med påverkan av den framtida sammanhållningspolitiken, hur demokratisk förankrad den praktiserade flernivåstyrningen är och vad som kan förklara utformningen av påverkansarbetet.

1.3 Preciserade frågeställningar

- Sker organiseringen av påverkansarbetet i form av horisontellt eller vertikalt styre?
- Hur ser den demokratiska förankringen inom påverkansarbetet?
- Vad kan förklara utformningen av påverkansarbetet?

1.4 Disposition

Först presenteras en bakgrund om EU:s sammanhållningspolitik, den svenska regionindelningen och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Därefter följer studiens teoretiska utgångspunkter som börjar med en överblick av tidigare forskning. Först inom de teoretiska utgångspunkterna finns en översyn av europeiseringsprocesser och dess relation till regionaliseringsprocesser, därefter kommer flernivåstyrningsperspektivet presenteras och ge en djupare förståelse för idealtyperna för organisering inom flernivåstyrning; typ 1 och typ 2. I den sista delen av de teoretiska utgångspunkterna kommer ge en teoretisk förståelse av governancenätverk, nätverksstyrning och verktyg för att mäta demokratisk förankring. Teoriavsnittet avslutas med analysverktyget för studien, som består av en mer utförlig genomgång av de specifika frågeställningarnas teoretiska anknytning. Sedan följer ett metod- och materialkapitel som beskriver studiens design och tillvägagångssätt för undersökningens datainsamling. Resultatredovisningen kommer att först presentera en bild över hur VGR och SKL påverkansarbete organiseras, vilka påverkanskanaler som används och hur de använder sig av respektive Brysselkontor. Sedan kommer fallen analyseras genom flernivåstyrningsteori, och beskriva hur den demokratiska förankringen inom VGR:s och SKL:s påverkansarbete ser ut. Analysen avslutas med vad som kan förklara utformningen av påverkansarbetet. Efter detta kommer frågeställningarna explicit besvaras i tur och ordning som sedan avslutas med några avslutande reflektioner och förslag till vidare forskning ges. I uppsatsens slut finns intervjuguiden som var underlag för utförda intervjuer med som bilagor.

2. Bakgrund

2.1 EU:s sammanhållningspolitik

EU:s regionalpolitik, den så kallade sammanhållningspolitiken, introducerades för att minska ojämlikheten mellan Europas regioner och att kompensera de mindre rika länderna för kostnaderna för den ekonomiska integrationen. Sammanhållningspolitiken infördes efter den första utökningen och har ökat i betydelse och är nu en av de största utgiftsposterna för EU. Alla medlemsländer får ta del av pengarna men den största delen går till de fattigaste regionerna som har ett BNP under 75 procent av EU:s medel.³

EU:s regionalpolitik involverar flertalet aktörer på olika nivåer. Interaktionen mellan de olika nivåerna sker både vid fördelningen av de regionala fonderna och vid implementeringen av programmen.⁴ Huvudsyftet med EU:s regionalpolitik är att stärka den ekonomiska och sociala samhörigheten mellan medlemsstaterna. EU:s regionalpolitik ska fungera som ett komplement till medlemmarnas nationella regionalpolitik. Kärnan i regionalpolitiken är de fyra strukturfonderna; Europeiska regionala utvecklingsfonden, socialfonden, jordbruks- och fiskefonden och den s.k. sammanhållningsfonden. Strukturfonderna ska användas för att finansiera projekt för att nå regionalpolitikens mål att öka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i regioner och förbättra situationen för utsatta grupper i samhället.⁵

Sammanhållningspolitiken följer EU:s långtidsbudgets tidsperioder och löper i sjuårsperioder, den nuvarande programperioden löper från 2007-2013. Strukturfonderna består av utgiftsposter för olika regionalpolitiska insatser i form av regionala utvecklingsprogram och det är DG REGIO vid kommissionen som har det övergripande ansvaret för EU:s regionala policy. De regionala programmens förvaltning och administration är dock utspritt till medlemsländerna. Varje enskilt medlemsland har egna nationella strategier utformat utifrån EU:s gemensamma strategiska riktlinjer för fonderna.⁶

Diskussionerna och förhandlingar inför nästa programperiod 2014-2020 är redan igång angående hur EU:s sammanhållningspolitik ska utformas för bästa resultat och hur politiken kan förbättras för att möta nya utmaningar. Bland annat har ett offentligt samråd om

³ Bomberg, Elizabeth; Peterson, John; Stubb, Alexander 2008 *The European Union: How Does it Work* 2nd edition Oxford University Press s127f

⁴ Bomberg et al. (2008) s128f

⁵ Tallberg, Jonas, 2010 *EU:s politiska system* Studentlitteratur s62

⁶ <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/EUs-regionalpolitik/> hämtad 2012-05-02

Europeiska Unionens Grönbok om territoriell sammanhållning lanserats, kommissionens förslag till ny långtidsbudget släpptes i juni 2011 och i oktober presenterade kommissionen förslagen för den nya sammanhållningspolitiken.⁷

2.2 De svenska regionerna och Sveriges kommuner och landsting

Enligt den svenska kommunallagen har kommuner och landsting ett stort handlingsutrymme när det gäller sådana angelägenheter som har anknytning till deras verksamhet eller invånare. Dock får de inte ägna sig åt uppgifter som enbart ska handhas av staten, eller någon annan del av det allmänna. Rent praktiskt betyder det att kommuner inte får ägna sig åt till exempel utrikespolitik eller uppgifter som är tillskrivna andra subnationella nivåer t ex sjukvård som tillhör regionernas och landstingens uppgifter. I och med medlemskapet i EU och en ökad europeisering kan man se tendenser till att kommuner och landsting förbigår förbudet om utrikespolitik då de har relationer och verkar som aktörer på EU-nivå.⁸

Kommuner, landsting och regioner är formellt oberoende varandra och är inte hierarkiskt ordnade. Regionerna kan således inte dela ut bindande direktiv till kommunerna eller vice versa. Dock bör det tilläggas att det finns beroendeförhållanden mellan de subnationella enheterna i praktiken som inte uttrycks i de formella reglerna.⁹ Kommuner, landsting och regioner samarbetar och samverkar med varandra över de territoriella gränserna genom olika kanaler, organisationer och avtal. Det finns ett antal olika former för samarbete mellan de svenska subnationella enheterna, t ex avtal mellan kommuner, administrativa enheter såsom kommunalförbund, gemensamt ägda aktiebolag och andra mer informella kontakter.¹⁰

SKL är en organisation med alla svenska kommuner, landsting och regioner som medlemmar. Det är en politisk styrd organisation som baseras på medlemmarnas politiska sammansättningar i fullmäktige, men SKL:s rättsliga ställning är detsamma som andra frivilligföreningar. Organisationens syfte är att företräda dess medlemmars intressen och tillhandahålla stöd och tjänster till dem. SKL är även en arbetsgivarorganisation som förhandlar om de kommunalanställdas fackliga organisationer angående arbetsvillkor och sluter kollektivavtal med fackförbunden.¹¹

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_sv.cfm Hämtad 2012-05-13

⁸ Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn & Erlingsson, Gissur Ó. 2011. *Den svenska politiken. Strukturer, processer och resultat*, Malmö, Liber AB. s. 220

⁹ Bäck et al. (2011) s223

¹⁰ Bäck et al. (2011) s226f

¹¹ Bäck et al. (2011) s227

Sveriges 290 kommuner, 20 landsting samt regionerna Västra Götaland, Halland, Skåne samt Gotland är medlemmar i SKL. Det högsta beslutande organet är kongressen, vars ledamöter bestäms av kommun- och landstingsfullmäktige, och som beslutar om riktlinjer för verksamheten samt utser styrelse och ordförande för organisationen. Eftersom ledamöterna väljs av medlemmarna så är det samma politiska majoritet som i de svenska kommun- och landstings- och regionsfullmäktige. Kongressen hålls var fjärde år, året efter valår och mellan kongresserna så styrs det politiska arbetet av styrelsen med stöd av arbetsutskott, delegationer och beredningar.¹²

Sveriges kommuner och landsting bildades 2007 efter en sammanslagning mellan svenska kommunförbundet och landstingsförbundet. En central uppgift för SKL är att stödja och erbjuda service till deras medlemmar och att företräda medlemmarnas intressen gentemot staten, men även gentemot EU:s institutioner.¹³ Ett av motiven att slå samman de två förbunden och bilda ett gemensamt förbund för kommuner, landsting och regioner var att få en starkare ställning inom alla nivåer. Sammanslagningen skulle generera större möjligheter att få gehör för organisationens och medlemmarnas ståndpunkter, åsikter och större genomslagskraft inom intressebevakningen. Bakom sammanslagningen fanns även andra motiv såsom att medlemmarna hade många sammanfallande intressen t ex att värna om subsidiaritetsprincipen, lokal och regional demokrati, gemensam lagstiftning samt intresse av att mottarbeta centralisering och försvara det lokala och regionala självstyret. Genom att skapa en gemensam politisk plattform under SKL så hoppades organisationen att bli en tung och självklar samhällsaktör som driver medlemmarnas intressen på alla samhällsnivåer.¹⁴

Då EU och dess policyprocess påverkar dess medlemmar i stor utsträckning har SKL integrerat ett EU-perspektiv i deras arbete. SKL analyserar hur deras medlemmars verksamhet påverkas av vad som händer på EU-nivå, driver medlemmarnas intressen i olika europeiska samarbetsorgan samt utför påverkansarbete gentemot EU:s institutioners policyprocesser.¹⁵

3. Teoretiska utgångspunkter

Detta avsnitt börjar med en genomgång av tidigare forskning om flernivåstyrning och påverkansarbete som rör både den svenska kontexten samt regioners utformning av påverkansarbete. Översynen av den tidigare forskningen mynnar sedan ut i en beskrivning av

¹² http://www.skl.se/om_skl Hämtad 2011-03-01

¹³ Bäck et al. (2011) s227

¹⁴ http://www.skl.se/om_skl Hämtad 2011-03-02

¹⁵ http://www.skl.se/om_skl Hämtad 2011-03-02

en tidigare studie om påverkanskanaler för att sedan gå djupare in i de teoretiska utgångspunkterna som används i denna undersökning.

3.1 Tidigare forskning

Begreppet flernivåstyrelse har på senare år blivit mer och mer diskuterat inom statsvetenskapen men även inom den politiska sfären som ett verktyg för att involvera den lokala och regionala nivån i styrningen. Flernivåstyrning används som ett begrepp inom vetenskapen för att beskriva den komplexitet som uppstår inom styrningen när flertalet politiska och administrativa nivåer samverkar och interagerar om hur denna styrning är vertikalt eller horisontellt ordnad. Inom politiken används flernivåstyrning som ett begrepp för att gynna ett effektivt och demokratiskt styre genom att involvera flera nivåer i styret speciellt då inom EU:s beslutsprocess.¹⁶

Tidigare forskning har analyserat huruvida man kan se tendenser till att flernivåstyrning har slagit rot i den svenska kontexten. Stegmann McCallion undersöker i artikeln ”*Multi-Level Governance in Sweden*” om det går att tala om att en flernivåstyrning har etablerats i Sverige, såsom teorin beskriver det genom vertikala och horisontella dimensioner. Genom att se på processer gällande regionala tillväxtprogram och regionalt partnerskap menar Stegmann McCallion att den regionala nivån inte var tillräckligt utvecklad vid tidpunkten för studien för att kunna se en tydlig vertikal flernivåstyrning. Vidare så visar studien att tendenserna att en horisontell nätverksstyrning är närvarande, dock inom en kontext som är skapad av staten vilket gör att man ser nätverksgovernance och horisontell styrning inbäddat i ett system av vertikal styrning.¹⁷

Linda Berg och Rutger Lindahl använde sig i av ett flernivåstyrningsperspektiv i sin rapport ”*Svenska kommuner och regioners kanaler till Bryssel*” för att förklara hur de svenska subnationella enheternas kontaktvägar ser ut för att påverka EU:s beslutsprocess. Rapporten som både riktar sig till praktiker på kommunal och regional nivå såväl som till forskare, har tyngdpunkt på att presentera empiriska resultat om kontaktvägar för påverkansarbete. Resultaten visade att det var främst den första typen av flernivåstyrning (typ 1) som var framstående i påverkansarbetet, men att regioners och kommuners påverkansarbete organiseras i nätverk som skulle kunna ses som mer horisontellt styre (typ2).¹⁸ En berättelse

¹⁶ Tallberg et al. (2010) s123

¹⁷ Stegmann McMacallion, Malin (2007):*Multi-level governance in Sweden?*, *Regional & Federal Studies* 17:3, s46f

¹⁸ Berg och Lindahl (2007)s 9

som framkommer i Berg och Lindahls empiri, som relaterar till denna studie, är att de påvisar svårigheterna för SKL som intresseorganisation och som nationell samordnare att föra en nationell linje. De menar att det är de subnationella enheternas olika särintressen som gör att SKL inte uppfattas som en välfungerande kanal för påverkan då de endast kan agera i de frågor som medlemmarna är överrens.¹⁹

Det finns studier på hur europeiska regioner ägnar sig åt ”bypassing”, det vill säga att de går förbi den egna nationalstaten för att gå direkt till EU:s institutioner och framföra fram sina synpunkter, antingen självständigt eller tillsammans med andra organisationer eller myndigheter. Tatham undersöker europeiska regioners påverkanskanaler för att se hur de förhåller sig till det egna landets centrala styre. Studiens resultat utmanar tidigare forsknings syn på hur EU:s struktur och statens roll som gatekeeper i EU:s beslutsprocess. Då regioner i Europa går förbi sin egen nationella nivå för att påverka på EU-nivå eller direkt mot EU:s institutioner och staten inte kan kontrollera arbetet. Dock så bör det tilläggas att studien visar att de även följer nationalstaten inom andra frågor.²⁰

3.1.1 Kanaler för EU-påverkan för regioner och kommuner

Berg och Lindahl har gjort en översikt för de kanaler som svenska regioner kan använda sig av i EU-påverkansarbetet eller samverka med för informationsspridning angående EU-frågor. Berg och Lindahl har i sin rapport från 2007 synliggjort Brysselkontor, SKL, Svenska regeringen, europeiska intresseorganisationer samt informella nätverk. Det ska dock tilläggas att inte alla regioner och kommuner har ett aktivt påverkansarbete och även om dessa kanaler är möjliga vägar så är det inte säkert att de aktivt används i påverkansarbetet.²¹

Flera regioner och kommuner har representation och närhet till EU:s institutioner genom ett Brysselkontor och kan genom tjänstemän där kanalisera påverkansarbetet. Då storlek, ägande, huvudmän och form skiljer för de svenska brysselkontoren är möjligheterna att täcka flera sakområden och driva påverkansarbete och intressebevakning olika. Den svenska regeringen är också en kanal för regionerna att få information och utföra påverkansarbete angående EU:s beslutsprocess. Representanter från den svenska regeringen sitter i ministerrådet och för Brysselkontoren är den svenska regeringens representation i Bryssel en motpart för att kunna

¹⁹ Berg & Lindahl (2007): s67

²⁰ Tatham, Michaël (2008) Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union, *Regional & Federal Studies* 18:5

²¹ Berg & Lindahl (2007) 47

driva sitt lobbyarbete. Det finns många olika europeiska intresseorganisationer som har som uppdrag att företräda lokala och regionala nivåer i Europa. Dessa organisationer har självfallet olika strukturer men kännetecknas av att om man ska använda dem för påverkansarbete krävs det ofta av regionens representanter att vara aktiv i arbetsgrupper och ta på sig ordföranderoller i utskott eller arbetsgrupper, för att sedan använda denna aktivitet som en kanal i påverkansarbete för olika sakfrågor. Att vara aktiv i en transnationell intresseorganisation kan ge en bra motvikt gentemot den nationella regeringen i vissa sakfrågor, där den nationella ståndpunkten skiljer sig från den regionala. I Berg och Lindahls studie visar det sig att informella nätverk ses som betydelsefullt för ett lyckat påverkansarbete. Informella nätverk innehar olika former, från stora nätverk till enkla personliga kontakter, och är en hjälp både när det kommer till samverkan i påverkansarbete och när det gäller att få information eller kunskap om hur man ökar sitt inflytande i beslutsprocessen. Berg och Lindahl belyser en nackdel med informella nätverk och det är att det kan vara svårt att få gehör och förankring i egna förvaltningen som inte har tid att ägna sig åt nätverket samt att det kan vara svårt med insyn och ansvarsutkrävande i de informella nätverken.²²

Relationen mellan stat, regioner och SKL beskrivs i Berg och Lindahls studie gällande påverkansarbetet för föregående programperiod 2007-2014. Enligt deras resultat har SKL inte setts som en som en kanal för påverkan av många tjänstemän, då de inte vet vilka frågor som SKL driver och hur balansen mellan olika intressen ser ut. Studien visar även att kommuner och regioner gick direkt till näringsdepartementet för att påverka EU:s politik när det upplevdes att SKL inte kunde företräda deras intressen. Författarna menar även att ett samarbete med regeringen inom påverkansarbetet ofta förutsätter att regionen eller kommunen har samma ståndpunkt, vilket inte alltid är fallet.²³

3.2 Regioner och europeisering

Politisk decentralisering sker när riksdagen överlåter en del av makten till de subnationella enheterna, till exempel då regionfullmäktige får fatta beslut i frågor där riksdagen förut hade ansvaret som beslutsfattande. Det finns flera anledningar till varför man väljer att decentralisera styret och beslutsfattandet. Ett av huvudargumenten är att genom decentralisering lägger man beslutet närmare medborgaren och det finns större möjlighet till lokal och regional anpassning. Förespråkare av centralism brukar hävda att det är svårare att

²² Berg & Lindahl (2007):s48-58

²³ Berg & Lindahl (2007): 32f

styra ett decentraliserat system samt att det innebär svårigheter med att få likformighet och rättvisa i hela landet.²⁴ Under 1990-talet påbörjades försök med att skapa regioner med landstingens uppgifter samt delar av länsstyrelsernas uppgifter rörande regional utveckling och planering. Det finns idag fyra permanenta regioner i Sverige: Västra Götaland, Skåne, Gotland samt Halland. Fler liknande regioner kommer förmodligen också att bildas framöver. Genom denna förändring har det blivit asymmetri i styret då olika delar har olika styren beroende vilket län de tillhör.²⁵

Det finns olika åsikter om hur EU-samarbetet ska definieras eller klassificeras. Vissa hävdar att EU-samarbetet handlar om mellanstatlighet, att de enskilda medlemsstaterna bestämmer riktningen och utvecklingen av beslutfattandet och utformningen av politiken. En motsatt syn är att bildandet och medlemskapet i EU har en mer överstatlig karaktär då medlemsstaterna har överlåtit makt och kontroll över vissa policyområden till EU:s institutioner. Ett tredje synsätt som vuxit fram då att EU har fått mer inflytande är att EU-samarbetet har skapat nya samverkansformer mellan aktörer på olika nivåer. Denna inriktning brukar benämnas som flernivåstyrning vilket beskriver ett system där interaktionen inte bara sker mellan medlemsstaterna utan även subnationella enheter, som tidigare var instängda i den nationella kontexten, medverkar i den europeiska beslutsprocessen. Subnationella enheter kan välja att arbeta genom andra kanaler än genom staten om de är missnöjda med nationella regeringens arbete eller ståndpunkter.²⁶ När även subnationella enheter försöker direkt påverka EU:s beslutsprocess utmanar detta uppfattningen om att EU-nivån endast är ett sampel mellan de olika medlemsländernas regeringar.

Europeisering förklaras genom vilken grad som regioner är influerade och involverade av det som händer utanför deras nationella och regionala gränser inom EU. Man kan både se europeisering som ett tillstånd, men även som en möjlighet för subnationella enheter att bli mindre beroende av den egna staten. Tidigare forskning har försökt att kategorisera europeiseringsprocesser inom tre olika aspekter; passiva, mentala och aktiva. Kategoriseringen är relativ enkel men kan hjälpa till att se hur europeiseringsprocesser har rotat sig eller till vilket grad som EU påverkar den subnationella enheten i fråga.²⁷ Den passiva processen beskriver att regionerna svarar gentemot EU:s lagstiftning som har

²⁴ Bäck et al. (2011) s200

²⁵ Bäck et al. (2011) s201

²⁶ Bäck et al (2011) s116

²⁷ Dosenrode, Søren & Halkier, Henrik (2004) *The Nordic Regions and the European Union* The international political economy of new regionalisms series s2f

omvandlats till nationell lagstiftning men har inte varit aktiva med att påverka lagstiftningsprocessen. Den mentala aspekten är lite svårare att sätta fingret på då den kännetecknas av en medvetenhet angående europeiseringsprocessen, såsom att t ex ha representanter i Bryssel, ha tjänstemän som arbetar med EU-frågor och deras politiker är närvarande i regionkommittén. Den mentala aspekten kan beskrivas som en medvetenhet av EU-nivån och dess processer och bör ses som ett villkor för en aktiv europeisering. Den aktiva aspekten av regioners europeisering är karaktäriserat av ett frivilligt och målmedvetet EU-arbete och samarbete med andra delar av Europa.²⁸

3.3 Flernivåstyrningsperspektivets framväxt

Inom den statsvetenskapliga forskningen talas det ofta om förändring som skett från *government* till *governance*, det vill säga att den traditionella förvaltningen med centralstyrning från statsapparaten har förändrats till en interaktiv samhällsstyrning med samverkan från olika samhällsaktörer. Multi-levelgovernance, flernivåstyrning, används för att förstå och analysera styrningen när flertal administrativa och politiska nivåer interagerar inom samma politikområden. Begreppet används för att för att belysa och förstå komplexiteten i sammanflätande politiska nivåerna.

Flernivåsystemet baseras på att en maktförskjutning har skett uppåt till supranationella organisationer såsom EU och neråt då decentralisering av makt har skett i förmån till kommuner och regioner. Utöver det så har det även skett en maktförskjutning utåt till privata aktörer och intresseorganisationer som har blivit involverade i styrningen inom olika policyområden. Alltmer beslut tas i samverkan och förhandling med en rad aktörer som inte tillhör det traditionella hierarkiska statsstyret utan samverkan och samordning sker över flertal gränser, nivåer och mellan både statliga och privata aktörer. Regionalisering och europeisering har, om man ser det genom ett flernivåsystem, skapat möjlighet för regioner att agera mer självständigt utanför nationalstaten.²⁹

Teorin blir aktuell främst vid studiet EU:s policyprocesser och hur styrningen har förändrats i och med att en ny nivå har tillkommit genom EU-samarbetet. Nationalstaten är fortfarande en viktig aktör men vid EU:s policyprocesser interagerar olika aktörer från flera olika politiska och administrativa nivåer. Det finns flertalet definitioner på hur man kan se på framväxten av

²⁸ Dosenrode & Halkier (2004) s3

²⁹ Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2007) *Svenska kommuner och regioners kanaler till Bryssel. Subnationella forsook att påverka EU:s beslutsprocess* Stockholm: Svenska institutet för Europa studier. Rapport nr 7 s15

ett flernivåperspektivstyre men gemensamt för definitionerna är att det har skett en maktförskjutning till de subnationella enheterna från centralstaterna och att de subnationella delarna får mandat att vara med att påverka politikens utformning. Det innebär att statens roll förändras från att vara en auktoritär beslutsfattare till att agera som en medspelare eller organisatör i beslutsprocessen.³⁰

I och med att europeiska stater blir mer decentraliserade och EU:s inflytande ökar inom den nationella och regionala politiken bör man ta hänsyn till att regionalisering och europeisering är konvergenta och förstärker varandra. När man talar om europeiseringsprocesser bör man därmed inte bara se till de nationella medlemsstaternas påverkan samt hur de påverkas utan även se till de subnationella enheterna som både är mottagare av styrning och aktörer i EU:s policyprocesser.³¹ Då EU:s inflytande ökar och flera olika administrativa och politiska aktörer integrerar inom olika politikområden har flernivåstyrning fått genomslag inom den statsvetenskapliga forskningen. Flernivåstyrningsteori utvecklades först och främst som ett teoretiskt ramverk för att förstå EU:s politik och hur dess policyprocess är uppbyggd, främst inom sammanhållningspolitikens utformning. Teorin betonar den ökade komplexiteten i interaktioner mellan olika aktörer som befinner sig på olika territoriella och politiska nivåer. Europeiseringen är inte bara något som rör medlemsstaternas centrala styre utan det påverkar både de subnationella enheterna och andra aktörer, både från den offentliga och privata sektorn.³²

3.4 Flernivåstyrning

Hooghe och Marks har genom en forskningsöversikt synliggjort två åskådningar; det statscentrerade perspektivet och flernivåstyrningsperspektivet. De två motsatta inriktningarna beskriver hur europeiseringen har påverkat den politiska strukturen och framförallt hur det har påverkat nationalstaternas makt. Kärnan i statscentrerad styrning är att europeiseringsprocesser inte utmanar nationalstatens autonomi. Suveräniteten i nationalstaten bevaras, och har till och med stärks, genom EU-medlemskapet. Det statscentrerade perspektivet menar att medlemskapet i EU och europeiseringsprocesser drivs av medlemstaternas vinstintressen vilka har kontroll på till vilken grad de interagerar på EU-nivå. I denna åskådning så existerar supranationella aktörer såsom EU för att assistera och

³⁰ Tallberg et al. (2010) s 31

³¹ Tallberg et al. (2010) s 121ff

³² Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2000) *Multi-Level Governance and European integration* Rowman & Littlefield publishers s2ff

stödja medlemsstaterna, men har inte självständigt några större funktioner.³³ Den andra inriktningen som skiljer sig från den statscentrerade synen menar att europeiseringsprocesser och introducering av EU-nivån har lett till att policyprocessen och policyutformandet har fått en större spridning både uppåt och neråt. Maktförskjutning har skett då medlemsstaterna har fått ge upp lite av kontrollen till supranationella nivå, samtidigt som nationalstaterna ofta har överlåtit en del av makten i deras respektive territorier till den subnationella enheterna.³⁴ I strid med det statscentrerade perspektivet visar den andra åskådningen, flernivåstyrningsteorin, att statens roll som "gate keeper" och dess kontroll över vem som släpps in i beslutsfattandeprocessen har till viss del förändrats då icke-statliga aktörer och subnationella aktörer är engagerade på EU-nivå. De subnationella enheterna och andra icke-statliga har kapaciteten och möjligheten att vara på den internationella arenan utan statens tillåtande.³⁵ Flernivåstyrningsperspektivet betonar att om styrningen är spridd mellan olika jurisdiktioner³⁶, det vill säga aktörer som har någon form av mandat att styra inom ett avgränsat område, kommer detta leda till en mer effektiv form av styrning till skillnad mot centralstyrning från staten. För att kunna fånga upp de olika problem som finns i samhället, både globalt och lokalt, måste styrningen verka på flera nivåer. Det argumenteras även att genom ett flernivåstyre så fångas även medborgarnas preferenser upp på ett bra sätt vilket leder till att det blir en mer demokratisk styrningsform.³⁷ Det finns dock risker med om flernivåstyret har en svagare demokratisk förankring då flertalet aktörer är inblandade i nätverk som kan brista i både ansvarsutkrävande och legitimitet.

Trots att mycket av forskningen presenterar antagande om att styrning har blivit (och bör vara) multi-juridisktionell finns det ingen samstämmighet i hur flernivåstyrning faktiskt är organiserad. Mark och Hooghe har identifierat två stycken typer av flernivåstyrning; typ 1 och typ 2. Typ 1 beskriver spridningen av befogenheter på ett begränsat antal nivåer t ex internationell, nationella, regionala och lokala. De olika nivåerna kännetecknas av dess generella funktion, det vill säga att de har flertalet funktioner och ett brett spektra av policyansvar såsom svenska kommuner, landsting och regioner. Då de territoriella

³³ Bache & Flinders (2004) s 2ff

³⁴ Bache & Flinders (2004) s 17ff

³⁵ Piattoni, Simona (2010) *The Theory of Multi-level Governance Conceptual, empirical, and normative challenges* Oxford University press

³⁶ Jurisdiktion kommer från engelskans jurisdiction som betyder rättskipningsområde. Dock kommer jurisdiktion användas i denna studie såsom kompetensområde, alltså enheter som har befogenheter att styra inom ett visst och avgränsat (kompetens)område. Alltså så bör inte detta förvirras med att en jurisdiktion alltid har lagstiftande makt eller suverän makt att styra.

³⁷ Bache, Ian & Flinders, Matthew (2004) *Multi-level Governance* Oxford: Oxford University Press s 16ff

jurisdiktionerna är stabila kan omlokalisering av policyansvar vara skiftande. Typ 2 kännetecknas av mer specialiserade jurisdiktioner, alltså att de ska tillhandahålla en specifik lokal service/tjänst eller lösa ett specifikt problem. Dessa mandat är flexibla och förändras när efterfrågan förändras eller vid en styrningsförändring. Därmed kan det vara svårt att se till vilken grad de medverkar i styrningen.³⁸

Inom Typ 1 kopplas styrningen till ett traditionellt federalt system, där påverkan och styrning omfattas av hierarkiskt ordnade institutioner och nivåerna är länkade med varandra vertikalt. Även om typ 1 genomsyrar ordningen det traditionella federala styret så utesluter inte detta att typ 2 existerar. Hoogde och Marks menar att typ 2 ofta är inbäddade i typ 1 och att de båda typerna av vertikal och horisontell styrning samexisterar.³⁹ Typ 1 är det styre som främst brukar ses som traditionellt in om nationell politik, då stater ofta är uppbyggda genom ett system av hierarkiskt ordnade system av enheter som har generellt syfte och beslutsområden. Främst inom den internationella arenan och speciellt på EU-nivå så blomstrar typ 2-styre upp för att samordningen av beslut är svårhanterlig inom en typ 1 organisation.⁴⁰

3.4.1 Kännetecken för typ 1

Typ 1 kännetecknas av:

- Att jurisdiktionerna har ett generellt syfte och den beslutsfattande makten är utspridd över dem. Svenska regioner har exempelvis många olika uppgifter och ansvarsområden.
- Medlemskapet är specifikt och överlappar inte med andra områden. De hör ihop med en territoriell enhet.
- Jurisdiktionerna finns på ett begränsat antal nivåer. I den svenska kontexten så finns enligt typ 1; kommunal (lokal), landsting/regioner (regional) samt statlig nivå.
- Systemet har en bred och hållbar struktur och det gör att Typ 1 är svårföränderliga.

3.4.2 Kännetecken för typ 2

Typ 2 kännetecknas av:

- Uppgiftsspecifika jurisdiktioner det vill säga att aktörerna utför specifika uppgifter och tjänster.

³⁸ Bache & Flinders (2004) s16ff

³⁹ Skelcher (2005) s94

⁴⁰ Skecher (2005) s 95

- Medlemskapet är skiftande, aktörerna rör sig emellan de olika nivåerna för att ta itu med gemensamma problem.
- Det finns ett obegränsat antal nivåer, flernivåstyret är organiserat kring en stor mängd olika nivåer.
- Typ 2 innehar en flexibel design då typ 2 ska kunna ingå i nätverk och svara för skiftande preferenser och funktionella krav.

3.5 Påverkansarbete i flernivåstyret

Flernivåstyrbingsperspektivet synliggör att flera aktörer från olika politiska nivåer, från både offentliga och privat sektorn, finns representerade som aktörer inom EU:s beslutsprocess, vilket utmanar tidigare forskning inom det statscentrerade perspektivet och intergovernmentalismen. Man kan urskilja två olika sätt för regioner att utföra lobbying och påverkan på EU:s beslutsprocess. Det första är att regionerna går via medlemsstaten och påverkar de inhemska nationella institutionerna för att ha en möjlighet till inflytande på EU-nivå. Det andra sättet att regionerna självständigt ägnar sig åt intressebevakning och använder sig av andra kanaler och vägar än genom den egna medlemsstaten för att utöva påverkansarbete. De flesta europeiska regioner använder sig av båda sätten och kombinerar dessa i påverkansarbetet.⁴¹

Intergovernmentalismen ser nationalstaten som en stark *gate keeper* gällande de sfärer som går från inhemsk policy till internationella frågor. Den uppfattningen utmanas av bilden av flernivåstyrning som synliggör intressegruppers inflytande, policy nätverk, subnationella enheter och icke-statliga aktörer inblandade i EU:s policyprocess. Att regioner närvarar på EU-nivå underminerar egentligen inte intergovernmentalismens syn på hur EU som politiskt system fungerar. Det är dock viktigt att se en distinktion mellan representation och inflytande, representation är en förutsättning för inflytande men inte tillräcklig. Om det endast är intresserepresentation från regioner på EU-nivå tyder det mer på en medvetenhet om EU-nivån och visar inte på att de har möjlighet till inflytande i beslutsprocessen. Men om man kan se att regioner, självständigt från nationalstaterna, kan uppnå inflytande på EU-nivån kan man hävda att idén om att det är inte endast nationalstater som kan verka på EU-nivån.⁴²

⁴¹ Michaël Tatham (2008): Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union, *Regional & Federal Studies*, 18:5, 493-515

⁴² Michaël Tatham (2008): 497ff

Den tidiga litteraturen om regioners påverkansarbete var mycket positiv till inflytandemöjligheter utan samarbete med nationalstaten på EU-nivå, dock kom motreaktioner i form av forskning som visade att regionernas verkliga inflytande på EU:s institutioner var något av en feltolkning och att subnationella enheter skulle uppnå större inflytande om man gick igenom egna nationalstaten för EU-påverkansarbete.⁴³

3.5 Styrning genom governancenätverk

I och med övergången från government till governance kan man se att den offentliga makten utformar styrningen genom att involvera olika former och typer av medborgerliga, professionella, arbetsmarknadsorganisationer och privata företag i självreglerande nätverk. Att den beslutsfattande makten involverar nätverk visar på att styrningen inte går top down utan för att göra styrningen effektiv så finns det en interaktion mellan stat, marknad och civilsamhället och olika organisationer.⁴⁴ Governancenätverkssystem kan urskiljas inom den horisontella och vertikala styrningen, dock finns en diskussion om deras egentliga påverkan och omfattning.⁴⁵ Governancenätverk kan formas på lokala, nationella och transnationella nivåer och anta många olika former, vilket leder till att de kan vara långlivade eller bara existera på en kort tid. De kan bestå av lösa och informella kontakter eller vara stabila och formaliserade nätverk.

Sørensen och Torfing definierar governancenätverk som enligt följande punkter:⁴⁶

- “a relatively stable horizontal articulation of *interdependent*, but operationally *autonomous* actors
- who interact through *negotiations* that involve bargaining, deliberation and intense power struggles
- which take place within a *relatively institutionalized framework* of contingently articulated rules, norms, knowledge and social imaginaries
- that is *self-regulating* within limits set by external agencies and
- which contribute to the production of *public purpose* in the broad sense of visions, ideas, plans and regulations.”⁴⁷

⁴³ Michaël Tatham (2008): 497

⁴⁴ Eva Sørensen and Jacob Torfing (2005) *The Democratic Anchorage of Governance Networks* Scandinavian Political Studies, Vol. 28 – No. 3, 195ff

⁴⁵ Skelcher, Chris (2005), Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance. *Governance* Vol 18: 89–110

⁴⁶ Sørensen & Torfing (2005) s195ff

⁴⁷ Sørensen & Torfing (2005) s195

Governancenätverksteoretiker menar att nätverk kan ses som en styrningsmekanism som ger ett alternativ till både staten och marknaden. Nätverksstyrning är inget nytt fenomen men användning har ökat hos beslutfattare. Governancenätverk beskrivs ofta som ett bra forum för information då flertal aktörer involverade i nätverken kan delge sina erfarenheter, vilket leder till att man på ett tidigt stadium skapa lösningar. Dialogen med de berörda aktörerna i policyutformningen kan därmed förhindra eventuella framtida implementeringshinder. För att få ut bästa potential och en effektiv styrning krävs det att nätverken är välfungerande. Governancenätverk innehåller ofta många olika aktörer och därmed nästan lika många olika intressen, vilket kan störa policyprocessen. Skilda åsikter, konflikter inom nätverket och svag styrning kan göra att nätverket blir handlingsförlamat.⁴⁸

Det är svårt att avgöra om governancenätverk är demokratiska utan det är beroende på deras funktion och form, vilken politisk och historisk kontext de härstammar från och verkar i. Då governancenätverk har blivit mer vanliga och en återkommande del i den komplexa flernivåstyrningen och även förespråkas för att göra styrningen effektiv så bör man se till hur den demokratiska förankringen ser ut inom nätverken och till de externa relationerna.

När den politiska auktoriteten har försvunnit över olika separerade beslutsfattande organ med överlappande jurisdiktioner som inte återfinns i något hierarkiskt system kan man urskilja att det leder till både teoretiska och praktiska problemspekter. De teoretiska frågorna man ställs inför, under framväxten av ett flernivåstyrningssystem, är hur en institution eller jurisdiktions demokratiska styrning ska förstås samt vilka demokratiska åtgärder är nödvändiga i en sådan kontext för demokratisk förankring ska uppnås. De praktiska problemen som tornar upp relaterar till teknisk genomförbarhet och allmänhetens acceptans av de eventuella institutioner beslutsfattande för en sådan miljö.⁴⁹

3.5.1 Demokratisk förankring och jurisdiktionell integritet

Genom att använda begreppet *jurisdictional integrity*, jurisdiktionell integritet, kan man se skillnaden mellan det traditionella styrningssätt, som baseras genom att en politisk institution har auktoritet att styra över ett givet område utan någon extern inblandning, och framväxten av nya styrningssätt så som nätverksstyrning och flernivåstyre. För att förklara vad som menas med jurisdiktionell integritet inom nätverksstyrning så tas definitionen direkt från

⁴⁸ Sørensen & Torfing (2005) s198f

⁴⁹ Skelcher, Chris (2005) s89f

Skelcher: "*Jurisdiktion integritet avser den politiska och juridiska kompetens av en beslutsfattande aktör att verka inom en rumslig och funktionell sfär*"⁵⁰

Samverkan mellan olika organisationer, kvasi-statliga organ samt att organisering och styrning sker för specifika ändamål utmanar den traditionella definitionen av suveränitet och auktoritetsstyrning. Jurisdiktionell integritet bidrar med en omformulering av suveränitet i det i ett rådande flernivåstyre genom att belysa hur den demokratiska förankringen ser ut och hur nätverken hanterar legitimitetsproblematik.⁵¹ En viktig del inom begreppet jurisdiktionell integritet i ett demokratiskt system är att det finns möjlighet för medborgarnas medgivande och bedömning av aktiviteter eller beslut som tas av politiska beslutsfattare. De mekanismerna blir mer problematiska i ett flernivåstyressystem än i en traditionell styrningskontext.

När politiska beslutsfattare använder sig av nätverksstyre så överskrids den traditionella "jurisdiktionella integriteten" i statscentrerade system. Samordning av kollektivt agerande för hur man ska fatta beslut eller utforma policys som ofta kräver fullständiga överenskommelser, generar flertalet utmaningar. Ett flernivåstyrningssystem kan uppvisa lägre grad av jurisdiktionell integritet om maktbefogenheterna diffust definierade hur eller om det finns en differens mellan kopplingarna mellan organisationerna.⁵²

Inom begreppet jurisdiktionell integritet så definieras jurisdiktion som ett mandat av någon form till exempel konstitution eller annan sammansättning av legala eller administrativa instrument. Mandatet kan vara mer eller mindre specifikt i förhållande till den beslutsfattande auktoriteten och till medlemmarna som berörs av politiken. "Integritet"-delen av begreppet används på två sätt, varav den ena refererar till *extern integritet* som mäter självbestämmandet inom den rumsliga sfären eller inom policyområdet. En fullständig extern integritet skulle alltså betyda att jurisdiktionen inte skulle beröras av intrång av andra enheter eftersom de är helt självbestämmande. För att återkoppla till Hoogde och Marks idealtyper har typ 1 en hög extern integritet. *Intern integritet* beskriver förhållandet mellan beslutsfattande och samhället de styr inom. Intern integritet syftar till hur legitimitet, medgivande och ansvarsutkrävande ser ut.⁵³

⁵⁰ Skelcher (2005) s 89

⁵¹ Skelcher (2005) 91f

⁵² Skelcher (2005) s90

⁵³ Skelcher (2005) s 93

Med hjälp av den teoretiska differensen mellan typ 1 och typ 2 styrning inom flernivåsystemet kan den externa och interna integriteten synliggöras. Extern integritet dels in i vertikal och horisontell extern integritet. Den vertikala externa integriteten handlar om hierarkiska interaktioner t ex att den nationella staten inför nya villkor som omstrukturerar något på regional nivå. Horisontell integritet uppstår när organisationer eller domäner som inte är en högre hierarkisk ställning inkräktar, t ex regionala samarbeten. I ett flernivåstyrningssystem så finns det lite utrymme för jurisdiktioner med hög extern integritet olika aktörer interagerar och styr inom samma policyområde, både vertikalt och horisontellt. Den interna integriteten blir mer problematisk i ett flernivåstyrningssystem, vilket beror på skillnaden mellan typ 1 och typ 2 gällande legitimitet, medgivande och ansvarsutkrävande. Styrningen inom typ 1 är uppbyggd på ett formellt och vertikalt beslutsfattande som ofta baseras på en politisk process, vilket ger en fördelning av värderingar av samhället och att valda representanter som fått legitimitet och medgivande via allmänna val. De allmänna valen blir också mekanismen för ansvarsutkrävande. Inom typ 2 styrning så kan nätverk och sammanslutningar ha egenskaper som leder till en svag demokratisk förankring om de är löst sammankopplade med den representativa demokratin även om sådana institutioner sponsrar dem. Den institutionella designen för typ 2 styre är problematiskt gällande legitimitet, medgivande och ansvarsutkrävande. Typ 2 baseras ofta på nätverk och nätverksstyrnings institutionella utformning sker ofta ad hoc, det vill säga att förhandling om institutionell design sker i samband med utformningen av samordningen av det kollektiva beslutsfattandet, vilket även kan leda till svårigheter gällande den interna integriteten.⁵⁴

Sørensen and Torfing har tagit fram en analysmodell som mäter till vilken grad governancenätverk är demokratiska. Modellen inriktar sig på nätverkens interna interaktioner och även att nätverkens externa relationer till den politiska miljön. Governancenätverk är demokratiskt förankrade när sammankopplade till politiska valkretsar och har en uppsättning med demokratiska normer som ingår i den demokratiska grundsynen i samhället. Nätverket och styrningen har en demokratisk förankring när:

- Det är kontrollerat av demokratiskt valda politiker,
- Representerar de deltagande medlemmarna,
- Följer de demokratiska riktlinjerna uppsatta av specifika förordningar
- Är ansvariga för en specifik territoriellt definierad befolkning

⁵⁴ Skelcher (2005) s 96ff

Sørensen and Torfing menar att alla kriterier måste uppfyllas utan att det är en fråga till vilken grad man uppfyller villkoren och inte. Det finns många olika aktörer inom governancenätverk och enligt Sørensen and Torfing är det politiker som bör spela en nyckelroll för att försäkra sig att nätverken är demokratiskt förankrade.⁵⁵

3.6 Analysverktyg

Nedan kommer en förklaring hur teorin kommer användas för att svara på min frågeställning och hur de teoretiska begreppen används när det empiriska underlaget analyseras.

Sker organiseringen av påverkansarbetet i form av horisontellt eller vertikalt styre?

Först kommer VGR och SKL europeiseringsprocess att kategoriseras genom uppdelningen mellan passiva, mentala och aktiva för att se hur EU-arbete hanteras inom organisationerna. Genom att se till Hoogde och Marks uppdelning av typ 1 och typ 2 inom flernivåstyrning kommer studien visa hur organiseringen av påverkansarbetet ser ut. Europeisering och de nya ansvarsområdena regionaliseringen i Sverige har lett till kommer prövas genom att se om påverkansarbetet organiseras vertikalt eller horisontellt. Påverkansarbetet kommer att analyseras genom vilka kanaler som används och hur de kontakter och nätverk som finns är uppbyggd för att sedan bygga upp en institutionell karta över kontakter och samordning av påverkansarbetet. De två idealtyperna ger en teoretisk förståelse mellan hur relationerna ser ut mellan aktörerna som är inblandade inom påverkansarbetet och för att kunna se om det finns en hierarkisk ordning inom flernivåstyret. Typ 1 kan ses som mer en klassisk federal styrning och typ 2 som mer baserat på nätverksstyrning.

Typ 1	Typ 2
Jurisdiktioner med generellt syfte	Uppgiftsspecifika jurisdiktioner
Specifikt medlemskap	Skriftande medlemskap
Begränsat antal nivåer	Ingen begränsning för antalet nivåer
Hållbar design	Flexibel design

Fokus ligger på VGR:s och SKL:s organisering av påverkansarbetet och hur styrningen ser ut. VRG:s och SKL:s förhållande med staten kommer att ges utrymme för att se vilket styre som präglar den samordningen. Genom att applicera en flernivåstyrning på den svenska kontexten kommer ge en bild om bypassing uppstår inom påverkansarbetet och kommer att visa om staten har fått en förändrad roll inom styrningen och påverkansarbetet. Den teoretiska

⁵⁵ Sørensen & Torfing (2005) 206ff

förståelsen av bypassing kan även appliceras på förhållandet mellan SKL och regionerna då SKL är en aktör som ofta hamnar i förhandlingar med staten och representerar alla svenska kommuner, landsting och regioner. Om man ser SKL som en enad nationell linje för alla svenska subnationella enheter så kommer bypassing diskuteras i det förhållandet om regioner väljer att ”gå förbi” intresseorganisationen.

Hur ser den demokratiska förankringen inom påverkansarbetet?

Flernivåstyrning och framförallt den närverksstyrning som ofta kommer i samband med typ 2 har inte samma funktioner som ett traditionellt styre vilket innebär att den demokratiska förankringen kan se annorlunda ut. Då flernivåstyrning ofta innebär en komplex beslutsprocess som är svåröverskådlig, således kan medgivande och ansvarsutkrävande bli svårare. De två organisationerna i denna studie kommer att analyseras genom teori gällande extern och intern integritet samt ett antal punkter som ska mäta graden av demokratiska förankringen inom nätverksstyrning. Analysverktyget nedan kommer att ge en bild hur de två organisationernas demokratiska förankring ser ut gällande påverkansarbetet och samordning av påverkansarbetet.

	Västra Götalandsregionen	SKL
Extern Integritet		
Vertikal		
Horisontell		
Intern integritet		
Det är kontrollerat av demokratiskt valda politiker		
Representerar de deltagande medlemmarna		
Är ansvariga för en specifik territoriellt definierad befolkning		

Vad kan förklara utformningen av påverkansarbetet?

Genom att se till teori kring flernivåstyrning och se till drivkrafterna bakom de olika typerna av styrning används kommer användas för att förklara utformningen av påverkansarbetet. Med att se organiseringen genom ett flernivåstyrningssystem kan man hitta tänkbare

förklaringar till utformningen och vilka drivkrafter som ligger bakom den. Analysen kommer ge förklaringar varför VGR:s och SKL:s organisering kring påverkansarbetet ser ut som det gör, men även förklaringar till förhållandet till bypassing och organisationernas förhållande till statens i påverkansarbetet.

4. Metod och material

4.1 Val av metod

I denna fallstudie studeras organiseringen av påverkansarbetet gällande EU:s framtida sammanhållningspolitik och studien omfattar flertal nivåer och organisationer. Fallstudien undersöker hur olika företrädare för organisationerna resonerar kring, och beskriver påverkansarbetet vilket gör det lämpligt med en kvalitativ metod. Det kvalitativa angreppssättet på fallstudien ger en möjlighet att få djupare förståelse hur organiseringen är strukturerad och hur arbetet går till. Genom en kvalitativ metod kan jag få tillgång till berättelser från personer som praktiskt och strategiskt arbetar med påverkansarbete i organisationerna som jag studerar och vilket ger utrymme för att se relationerna mellan aktörerna och vilken kontext som de rör sig inom. Då påverkansarbetet är en process som förändras över tid samt det involverar flera aktörer är det viktigt se hur företrädarna beskriver och resonerar kring organiseringen, samt hur relationerna ser ut.⁵⁶ Fallet som studeras är avgränsad till den svenska kontexten och fokus ligger på de regionala subnationella aktörerna. Metoden ger möjlighet att få en djup förståelse om interaktionen mellan aktörerna och därmed ger det en bra grund att få en mer kontextuell förståelse. Ansatsen till denna studie är att generaliseringsmöjligheter ska vara möjliga. Bilden hur organiseringen ser ut och hur samspelet mellan de aktuella aktörerna bör kunna appliceras på andra frågor samt ge en bild hur den svenska politisk kontexten gällande flernivåstyre ser ut.

4.2 Datainsamling

För att kunna studera hur organiseringen gällande påverkansarbetet ser ut så undersöks hur företrädare för de olika nivåerna resonerar kring och beskriver påverkansarbetet. Studien undersöker Västra Götalandsregionens och Sveriges kommuner och Landstings strategiska och praktiska arbete med påverkansarbete gällande sammanhållningspolitiken. Genom att se till både intresseorganisationen samt en region kommer detta att visa samspelet mellan dessa

⁵⁶ Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods* Oxford University Press Third edition

två parter och organisationernas samverkan med andra aktörer. Denna studie har baserats på fyra samtalsintervjuer med relevanta tjänstemän som har koppling sammanhållningspolitiken och ansvarar för olika delar av påverkansarbetet.

Då studien har syfte att se hur organiseringen av påverkansarbetet inom de utvalda organisationerna och relationer med andra aktörer så representerar personerna som intervjuas deras respektive organisation. Intresset i intervjuerna ligger inte i hur intervjupersonerna själva tycker och tänker utan hur deras organisation arbetar och samverkar med andra aktörer. Utformningen av intervjuerna har den karaktär som inom metodlitteratur kallas informantintervjuer.⁵⁷ Intervjupersonerna utsäger om organisationernas påverkansarbete ses som tillförlitliga, översiktliga beskrivningar över deras arbete finns på respektive hemsidor där t ex yttranden och inriktningsdokument läggs ut samt att deras berättelser och beskrivningar överensstämmer med de andra intervjupersonernas utsagor.

Intervjuerna har varit semistrukturerade för att de intervjuade ska få ett stort utrymme att svara utförligt och inte bli allt för styrda av intervjufrågorna. Under intervjuerna så gavs intervjupersonen mycket utrymme att utveckla och beskriva mer utförligt hur arbetet organiserades. Även om det har det varit noggranna förberedelser innan intervjutillfällena om organisationen och processen kring sammanhållningspolitiken så är det svårt att få ett grepp om hur det praktiska arbetet. Dock så märkte jag att jag blev mer och mer insatt efter varje intervju. En intervjuguide (se bilaga) utformades till varje intervju, intervjuguiden användes som stöd och en lista över ämnen och frågor som skulle avhandlas som baserades på det teoretiska ramverket och frågeställningarna. Frågeställningarna har en tydlig koppling till det teoretiska ramverket och därmed kan man hävda att teorin var redan med under insamlingstillfällena. Intervjupersonerna fick innan intervjuerna information i stora drag vilka ämnen som skulle behandlas och vilket fokus undersökningen hade.

4.4 Val av fall

Studiens utgångspunkt är hur regionerna organiserar sitt påverkansarbete för den framtida sammanhållningspolitiken och därmed så kommer studien främst att rikta in sig på den regionala nivån. Då SKL har en viktig roll som regionernas intresseorganisation kommer även deras organisering få utrymmen i studien. Valet att undersöka VGR:s påverkansarbete som fall beror på att de är en av fyra permanenta regioner i Sverige som har tagit över

⁵⁷ Esaisson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2004) *Metodpraktikan Konsten att atudera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik. Andra upplagan.

regionutvecklingsansvar från länsstyrelsen samt har i en längre tid varit aktiv inom sammanhållningspolitiken. Studien kommer självfallet röra sig över den lokala, nationella och supranationella nivån men kommer att främst fokusera på regionala nivån. Om alla de representerade nivåer inom sammanhållningspolitiken skulle ligga i fokus för undersökningen skulle studien blivit för stor inom gällande tidsramen, därmed så är denna studie avgränsad till den regionala nivån.

Den regionala och lokala nivån påverkas av EU på många sätt bland annat att de ansvarar för viktiga samhällsfunktioner, är stora arbetsgivare samt har till viss del ansvar för samhällsplanering. SKL har också en mycket bred verksamhet och utför påverkansarbete inom många olika policyområden. Jag har valt att avgränsa denna studie till EU:s regionalpolitik och därmed hur påverkansarbetets riggas gällande sammanhållningspolitiken 2014-2020. Denna håller på att formas nu och processen om hur programmen ska utformas har varit igång i några år. Regionalpolitiken är en väldigt stor del av EU:s budget och påverkar de svenska regionerna i stor utsträckning då de har tagit över ansvaret för den regionala utvecklingen från länsstyrelserna och även gällande projektfinansiering.

4.3 Urval av intervjupersoner

Första delen av urvalet av intervjupersonerna bestod av att jag identifierade nyckelpersonerna, det vill säga de mest centrala informationskällorna inom de bägge organisationerna. Efter att ha identifierat nyckelpersonerna och utfört dessa intervjuer så bads de första informanterna att peka ut andra personer som var inblandade som skulle kunna tillföra något till min undersökning. För att understryka återigen så är urvalet av intervjupersoner i denna studie baserat på vilken information de sitter på och vilka som kunde ge mig förståelse hur organiseringen går till.

Sammanlagt var det fyra personer som blev intervjuade i denna studie. Två av intervjuerna var besöksintervjuer medan de andra två intervjuerna var över telefon. Anledningen varför två intervjuer skedde över telefon beror på att de personerna arbetar i Bryssel. Telefonintervjuerna tog ca 30 min och de intervjuerna jag gjorde öga mot öga pågick mellan 50 min till 70 min. De intervjupersonerna som kom att vara med i undersökningen var:

Sverker Berglund, Regionutvecklare/Samordnare, Västra Götaland Region

Fredrik Gunnarsson, Handläggare, Sveriges Kommuner och Landsting

Olle Jonäng, Internationell sekreterare/Ansvarig Brysselkontoret, Västra
Götaland Regionen

Linnea Lundström, Handläggare, Brysselkontoret, Sverige Kommuner och
Landsting

Antalet personer som intervjuas baserades på att när de fyra intervjuerna var utförda hade en bra bild över organiseringen av respektive organisation framkommit. Svaren som framkom var ofta samstämmiga gällande organiseringen och sakfrågor i de båda organisationerna, och det bedömdes att ytterligare intervjuer inom de två organisationerna skulle inte ge något nytt till undersökningen. Intervjupersonerna hade en god inblick i deras respektive organisations arbete med den framtida sammanhållningspolitiken och kunde ge mig en god bild hur arbetet organiserades. Intervjupersonerna är väl förankrade med både det praktiska och det strategiska arbetet med påverkan och intressebevakning. Efter de utförda intervjuerna så såg man ett mönster av samstämmiga svar och inga direkta nya berättelser kom fram så det beslutades att inte utföra ytterligare intervjuer. Intervjupersonerna har även hänvisat till dokument, som organisationens inriktningsdokument, yttranden och utredningar som har till viss mån används att komplettera underlaget som framkommit under intervjuerna.

4.5 Avgränsningar

Studien fokuserar på påverkansarbetet inför den nya programperioden 2014-20, alltså så är studien avgränsad till arbetet och organiseringen i den förberedande fasen. Genomförande och implementering av den nya regionalpolitiken är alltså inte i fokus i denna studie och det bör tilläggas att partnerskapsavtalet mellan den svenska regeringen och kommissionen heller inte var färdigställt vid studiens utförande. Studien bör ses som ett nedslag i hur påverkansarbetet organiseras och under tiden som intervjuer gjordes var påverkansarbetet och diskussionerna i full gång. Detta ser jag inte som en nackdel utan som en fördel då informanterna, alltså tjänstemännen som intervjuas, har arbetssättet färskt i minnet. Studien är avgränsad till den svenska kontexten och regioners arbete med påverkansarbete. Det är alltså inte kommuner eller landsting i fokus i denna studie utan regioner med ansvar för regional utveckling.

5. Resultat

Nedan kommer en genomgång av SKL och VGR:s arbetssätt och organisering av påverkansarbete. Efter denna genomgång kommer nästa kapitel analysera deras

påverkansarbete ur ett flernivåstyrmingsperspektiv. Under analysen av samordningen så kommer frågeställningarna analyseras med hjälp av det teoretiska ramverket, för att sedan mer explicit svara på de frågeställningar som ligger till grund för studien.

5.1 SKL:s påverkansarbete

5.1.1 Organisering

SKL arbetar aktivt med att föra fram de svenska subnationellas enheters syn på EU:s framtida regionalpolitik. I förberedelsefasen inför den nya programperioden så arbetar tjänstemän med intressebevakning och påverkansarbete, när förhandlingarna om förslagen är klara och strukturfondsprogrammen är skrivna förändras tjänstemännens arbetsuppgifter till att handla om genomförandet och implementeringen av regionalpolitiken. Det är främst de tjänstemän som sitter på SKL:s kontor i Stockholm som är ansvariga för praktiska och strategiska arbetet men de har en återkommande kontakt med handläggarna på Brysselkontoret gällande arbete med den framtida sammanhållningspolitiken. SKL som intresseorganisation beskrivs att vila på fyra ben; intressebevakning, service och råd till medlemmar, mötesplats/konferens och arbetsgivarrollen. Inom sammanhållningspolitikens område arbetar de ansvariga tjänstemännen främst med intressebevakning och att skapa mötesplatser. Intressebevakningen innebär påverkansarbete, att arrangera konferenser, möten, se till att diskussioner tas, lyfta frågor samt skapa opinion. Innan kommissionens förslag släpptes i oktober 2011 så handlade arbetet om att förbereda sig inför det förslag man visste skulle komma från kommissionen. Samtal fördes med näringsdepartementet då planering skedde hur man ska samarbeta och diskutera de kommande förslagen och nätverksgrupper skapades för SKL:s medlemmar, speciellt på regional nivå. Förberedelsen i nätverken bestod av att tjänstemän från regioner bjöds in till nätverkskonstellationer för att diskutera erfarenheter; vad som hade fungerat bra och mindre bra i föregående programperiod. SKL träffade grupper av mindre kommuner och storstäderna, och hade en dialog med sekreterarna samt ordföranden för de åtta strukturfondspartnerskapen. Genom förarbetet och diskussionerna försökte tjänstemännen ansvariga för sammanhållningspolitiken på SKL ringa in och lyfta för- och nackdelar med det föregående systemet.⁵⁸

”Sen när förslaget kom från kommissionen som egentligen alla hade väntat på så började skarpt arbete”

Tjänsteman, SKL

⁵⁸ Intervju Tjänsteman, SKL

Efter kommissionens förslag släpptes så processade SKL fram ett initiativyttrande. Yttrandet är en slags vägledning hur SKL förhåller sig till förslagen om den nya sammanhållningspolitiken. Yttrandet beskrivs som ett inspel; hur SKL tycker att den svenska regeringen ska agera när de förhandlar med kommissionen, och vad SKL och dess politiska styrelse anser vara intressant och viktiga delar i förslagen.⁵⁹

5.1.2 Samordning

SKL har många medlemmar och samordningen blir en balans mellan de olika intressen då SKL:s arbete med sammanhållningspolitiken innehåller många olika parametrar, aktörer och strukturer som spelar in i hur arbetet fortgår. SKL driver de ståndpunkter som de flesta medlemmarna är överrens om.⁶⁰

Det är inte helt enkelt att peka ut en riktning som alla tycker lika om, naturligtvis. Det är väldigt många olika intressen. Man får väl tro på processen, genom diskussion och förhandlingar och samspel mellan nivåer och aktörer så når man ändå en högre kunskaps- och förädlingsnivå inom politiken. Men det är inte alltid säkert det går men förhoppningen är ju det.

Tjänsteman, SKL

Inom kongressen, SKL:s högsta politiska beslutsfattande organ som baseras på de politiska resultaten hos medlemmarna, kan man finna balansen mellan medlemmarnas intresse, menar en tjänsteman. Det finns en stor mångfald av medlemmar då det är både landsbygd, glesbygd, storstäder, norr och söder och så vidare, vilket leder till ytterligare svårigheter att samordna påverkansarbetet.⁶¹

Samordningen för påverkansarbetet utformas med hjälp av nätverk och dialoggrupper, där medlemmarnas synpunkter och erfarenheter diskuteras. SKL samlar medlemmarnas olika intressen till en aggregerad nivå för att få en balans och en gemensam ståndpunkt. Det ska tilläggas att det händer att medlemmarna "går förbi" SKL och driver sina egna linjer och ståndpunkter. Det är svårt för SKL att samla alla åsikter och menar att det inte heller deras uppdrag, och om medlemmarna använder sig av andra påverkanskanaler är det en del av samspelet i påverkansarbetet.⁶²

⁵⁹ Intervju Tjänsteman, SKL

⁶⁰ Intervju Tjänsteman, SKL

⁶¹ Intervju Tjänsteman, SKL

⁶² Intervju Tjänsteman, SKL

Sammanhållningspolitiken är ju en arena som innefattar olika nivåer och det är olika intressen som stöts och blöts och detta blir ett samspel i ett flernivåsystem.

Tjänsteman, SKL

SKL har kontakt med departementen för att framföra regionernas intressen och intresseorganisationens synpunkter, vilket även de enskilda regionerna har. Regionernas ståndpunkter skiljer sig ofta från SKL:s då det breda medlemsunderlaget gör att SKL representerar medlemmarnas aggregerade intresse. Diskussioner mellan de olika aktörerna, speciellt regionerna och departementen, ses som ett nödvändigt verktyg i påverkansarbetet, då sammanhållningspolitiken är ett område som har flera aktörer på olika nivåer som interagerar med varandra.

Gemensamma diskussioner är vad som är behovet just nu. Näringsdepartementets samarbetspartner i just denna fråga är ju regionerna och regionernas politiska intressen kanaliseras genom SKL många gånger. Det blir ett triangeldrama, kan man säga.

Tjänsteman, SKL

5.1.3 Politisk förankring i påverkansarbetet

Under påverkansarbetet gällande sammanhållningspolitikens gång, både innan och efter kommissionens förslag kom i oktober 2011, har SKL:s tjänstemän avstämningar med den politiska beredningen. Beredningen har möte ungefär en gång i månaden och tjänstemännen som arbetar med sammanhållningspolitiken tar upp frågor och ärenden vid behov, men har även avstämningar hur arbetet fortgår. Det är SKL:s styrelse som fattar beslut men ärenden tas till beredningar för att arbetet ska bli mer effektivt och att styrelsen inte ska behöva analysera varje ärende. Styrelsen får även råd av beredningen vilket beslut som ska tas. De politiska beredningarna blir en kontrollstation för tjänstemännen, om det finns några frågor som SKL bör rikta in sig på gällande de nya programmen. Under intervjun framkommer det att den politiska beredningen ger signaler om inriktning och fokus i det fortsatta arbetet medan styrelsen tar det mer direkta beslutsfattandet. Beredningen har t ex givit en signal till tjänstemännen att utreda och synliggöra hur genomförandeorganisationen ska utformas kommande programperiod, vilket resulterade i att SKL gav uppdrag till en konsultbyrå för att analysera och utvärdera situationen. Konsultbyrån tog i sin tur kontakt med SKL:s medlemmar för att få en bild av erfarenheter och vad som finns för möjligheter.⁶³

⁶³ Intervju Tjänsteman, SKL

5.1.4 SKL i Bryssel

SKL:s Brysselkontor uppgift gällande sammanhållningspolitiken är att bistå tjänstemännen i Stockholm och SKL:s politiker i regionkommittén. Brysselkontoret bistår även tjänstemännen på hemmaplan och SKL:s medlemmar med information vad händer och är på gång. Under intervjun med en av SKL:s tjänsteman i Bryssel understryks betydelsen att vara på plats i Bryssel för att man kan genom både formella kontakter och informella kontakter få tillgång till information mer effektivt än i Sverige. Uppdraget som SKL:s Brysselkontor baseras på att göra det som inte man kan göra på kontoret i Stockholm. Sammanhållningspolitiken är ett av de områden som SKL:s Brysselkontor har extra fokus på, det vill säga att tjänstemännen i Bryssel arbetar lite mer utförligt än endast den vanliga omvärldsbevakningen och service till medlemmar. Dock så är det tjänstemännen i Stockholm som först och främst ha uppdrag att arbeta med påverkan gällande sammanhållningspolitiken. Kontakterna mellan regionkontoren och SKL:s kontor i Bryssel är både informella och informella. De formella kontakterna kan vara konferenser, frukostmöten där man diskuterar sammanhållningspolitiken, eller att man har ett informationsutbyte. Det som särskiljer SKL med de andra regionkontoren är att det inte finns någon konkurrens mellan dem och andra kontor, vilket kan finnas mellan de olika regionkontoren. Council of European Municipalities and Regions (CEMR) är de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation där SKL är medlemmar. SKL är aktiva inom organisationen både på ett politiskt plan och via tjänstemannagrupper. CEMR påverkar aktivt mot kommissionen och även mot rapportörer och europaparlamentariker.⁶⁴

5.2 Västra Götalandregionens påverkansarbete

Regionerna har tagit över en stor del av ansvaret gällande den regionala utvecklingen och då är det av vikt att vara aktiv när den nya sammanhållningspolitiken tar form.

Vi har ett formellt utvecklingsansvar för våra regioner och därför är det väldigt viktigt för vår del att vara aktiva eftersom vi har det ansvaret det har ju inte staten alltså utan vi själva, måste vi vara med hela den processen.

Tjänsteman, VGR

Västra Götalandsregionen är en av de fyra permanenta regionerna i Sverige och därmed så är det viktigt att de är delaktiga i processen då de tagit över ansvaret för den regionala utvecklingen från staten. Det finns en skillnad mellan de regionförbund som är aktiva inom

⁶⁴ Intervju Tjänsteman, SKL

påverkansarbetet då dessa inte har samma formella ansvar som de permanenta regionerna. Dessa regionalförbund är heller inte formella medlemmar i SKL.⁶⁵

VGR arbetar aktivt med den framtida sammanhållningspolitiken bland annat genom att lämna yttranden och sitta med i arbetsgrupper. Under intervjuerna framkommer det att det är svårt att säga när det direkta arbetet med den framtida sammanhållningspolitiken för startade. Även om det nu främst handlar om kommande programperiod 2014-20 så sneglar man redan nu på vad som ska komma efter 2020.⁶⁶

Inom VGR så ligger ansvaret för påverkansarbetet inför den nya programperioden på ett antal tjänstemän som arbetar med EU-frågor, under intervjun så framkommer det att under de senare åren har EU-arbetet blivit mer involverat i hela verksamheten för att få ett mer horisontellt arbetsklimat gällande dessa frågor. Tjänstemännen ansvarar att förbereda och informera politiken, ta fram förslag på yttranden, omvärldsbevakning och sitta med i arbetsgrupper gällande den framtida sammanhållningspolitiken.⁶⁷

Kommissionen publicerade den femte sammanhållningsrapporten i november 2010, där kommissionen redogjorde för sina idéer för reformer och sedan uppmanade att berörda parter skulle ge synpunkter på rapporten genom ett offentligt samråd.⁶⁸ VGR svarade på samrådet och det var ett av de första praktiska stegen i påverkansarbetet inför den nya programperioden. Påverkansarbetet organiseras genom tjänstemannakonstellationer, t ex att ta fram förslag till yttranden och svar på samråd i olika lägen. Den politiska förankringen fås vid politiska beredningar där synpunkterna fastställs politiskt, den politiska förankringen sker kontinuerlig för att VGR:s politiker ska vara insatta i processen och de har återkommande avstämmningar om arbetet med sammanhållningspolitiken. I samtalet framkommer att förutom remisser, yttrande och svar på samråd sitter VGR med i arbetsgrupper och det finns en kontinuerlig kontakt med både näringsdepartementet och SKL.⁶⁹

5.2.1 Påverkanskanaler

Under intervjun framhålls det att VGR försöker att vara närvarande på alla nivåer som är aktuella för att påverka och samverka med aktörer på olika nivåer. De viktigaste kanalerna för påverka är näringsdepartementet, SKL, CPMR och kommissionens generaldirektorat och

⁶⁵ Intervju Tjänsteman, VGR

⁶⁶ Intervju Tjänsteman, VGR; Intervju Tjänsteman, SKL

⁶⁷ Intervju Tjänsteman, VGR

⁶⁸ Meddelande från kommissionen, Hämtad: 2011-05-05

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_sv.pdf

⁶⁹ Intervju Tjänsteman, VGR

deras egna Brysselkontor. Hur kontakterna ser ut varierar, men mycket av påverkansarbetet baseras på nätverk, arbetsgrupper och informella kontakter. I vilken riktning som påverkansarbetet sker eller vilken kanal som används varierar beroende på tidpunkt och ärende, men början av den förberedande fasen så fokuserar man mycket på att följa och påverka kommissionen genom t ex ytanden i samråd och omvärldsbevakning genom Brysselkontoret.⁷⁰

SKL beskrivs som en viktig aktör för VGR då den ska sammanföra intressen av alla subnationella delar. Då man ser en förändring, jämfört med tidigare förberedande faser, att både kompetensen kring området har ökat samt att det är fler aktörer som vill vara med att påverka utformningen. Därmed så är det viktigt att använda sig av SKL.⁷¹

”Nu är det många fler som är med och påverkar och vi tycker att SKL har en väldigt viktig roll att försöka ena alla dessa regioner för att det är ju inte lönt att regioner, på den lokala och regionala nivån, var och en går fram med sitt budskap. Så man måste försöka sammanföra det här på något vis och då har ju SKL en väldigt viktig roll.”

Tjänsteman, VGR

Förutom att SKL har en viktig roll att samordna de svenska aktörerna så ser VGR att det är viktigt att framföra sina argument och åsikter gentemot SKL eftersom de ofta hamnar i förhandlingar med staten, därmed så är intresseorganisationen en viktig medspelare i påverkansarbetet.⁷²

VGR går via SKL för att påverka staten men det finns även egna kontakter med berörda departement och VGR bjuds även in för diskussioner med näringsdepartementet. Under intervjun framkommer det att näringsdepartementet har hållit en kontinuerlig dialog med VGR och andra regioner under hela samordningen av den framtida sammanhållningspolitiken t ex har dialogmöten i olika konstellationer har anordnas. Det upplevs att regeringskansliet har varit mer öppnare för dialog än vid föregående förberedande faser. Öppenheten gäller främst näringsdepartementet då de till exempel lanserade en webbsida för att diskutera den kommande sammanhållningspolitiken.⁷³ Webbsidan ska ses som en möjlighet för

⁷⁰ Intervju Tjänsteman, VGR

⁷¹ Intervju Tjänsteman, VGR

⁷² Intervju Tjänsteman, VGR

⁷³ Intervju Tjänsteman, VGR

erfarenhetsutbyte utformat som ett socialt forum för de som aktivt arbetar med eller var intresserade av den kommande sammanhållningspolitiken.⁷⁴

I övrigt nämns även att det sker samordning med andra regioner såsom Skåne och Halland och även kommuner såsom Göteborgs stad. Det understryks att även om man inte har samma åsikt rakt igenom så finns ett mervärde i att ha en sådan kontakt och att veta andra aktörers ståndpunkter och hur de arbetar.⁷⁵

VGR:s organisering av påverkansarbetet kring den framtida sammanhållningspolitiken består till en stor del av nätverk och även personliga kontakter. VGR bjuds in till nätverk och arbetsgrupper för att både diskutera sammanhållningspolitiken i stort och utbyta erfarenheter från tidigare programperioder samt att man bjuds in till arbetsgrupper och möten gällande vissa specifika delar, t ex hur genomförandeorganisationen ska se ut i framtiden. De personliga nätverken har byggt upp föregående programperioder och det finns även mer informella kontakter mellan tjänstemännen på näringsdepartementet, SKL och VGR.⁷⁶ Även om det fungerar bra med kontakterna, via arbetsgrupper eller de mer informella kontakterna så framkommer det under intervjun att vid t ex personalförändringar blir systemet fragilt även om det går att arbeta upp igen.

5.2.2 VGR i Bryssel

Att vara på plats nere i Bryssel är en viktig del i arbetet både gällande omvärldsbevakning och att bygga upp kontakter och nätverk för tjänstemän såväl som för politiker. VGR:s Brysselkontor, där det arbetar en internationell sekreterare samt en praktikant, fungerar både som en mötesplats och som en påverkanskanal. Att vara närvarande nere i Bryssel beskrivs som nödvändigt genom att nätverk byggs upp på plats och det finns en representant för regionen på plats gör att arbetet blir mer effektivt än endast ha kontaktpersoner som man arbetar med hemifrån.⁷⁷

Det ser man ju också att man får ju information snabbare på plats i Bryssel, det kan ju vara så att det läcker ett förslag från kommissionen. Det skickar man ju ut till sina kontakter, det går snabbare.

Tjänsteman, VGR

⁷⁴ <http://strukturfonder.ning.com/> Hämtad 2012-05-10

⁷⁵ Intervju Tjänsteman, VGR

⁷⁶ Intervju Tjänsteman, VGR

⁷⁷ Intervju Tjänsteman, VGR

Gällande påverkansarbetet så menar tjänstemannen som arbetar på Brysselkontoret att det blir mer effektivt arbete på plats i Bryssel då regionkontoren har en bättre samordning på grund av närheten till varandra. De olika regionkontoren i Bryssel har kontinuerlig kontakt gällande arbetet med den framtida sammanhållningspolitiken bland annat att de har möte varje månad, där regionrådet för den svenska representationen har en stående inbjudan. Sådana möten blir en naturlig kontaktpunkt där man lyfter aktuella frågor och diskuterar var som är på gång. Det är svårt att säga vilken kanal eller samarbete som är viktigast för brysselkontoret utan VGR menar att det är viktigt att ha flera kanaler öppna samtidigt. Det handlar om att delta i organisationer, möta parlamentariker och samordna med andra regionkontor.⁷⁸ VGR sitter med som medlemmar i AER (Assembly of European Regions) som är en organisation med över 250 regioner från 35 olika länder. AER påverkar gentemot EU:s institutioner, parlamentariker och tar fram positionspapper.⁷⁹ AER beskrivs som en viktig arena, dock så arbetar främst VGR genom en annan organisation CPMR.⁸⁰ CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions) är en organisation för perifera kustregioner och har ca 160 medlemmar från 29 länder. Den organisationen arbetar med att gemensamt främja regionernas intressen mot EU:s institutioner samt medlemsstaternas regeringar.⁸¹ Organisationer som AER och CPMR ger möjligheter att man samordnar påverkansarbetet med andra regionkontor från andra delar av Europa.

För att påverka ska man helst vara flera och från olika delar av Europa, det är viktigt.

Tjänsteman, VGR

CPMR som organisation har gällande den framtida sammanhållningspolitiken avancerat i påverkansarbetet och samordningen inom sammanhållningspolitiken, genom att de bildat en core group som bland annat bjudit in rapportörer och även bjudit in alla medlemsstaternas representationers regionalråd, alltså de som förhandlar om och arbetar med den framtida sammanhållningspolitiken, för en diskussion. Till ett sådant möte så är det mycket förarbete mellan regionkontoren då man diskuterar vad som ska lyftas och vilken region som ska lyfta vilken fråga.⁸²

⁷⁸ Intervju Tjänsteman, VGR

⁷⁹ <http://www.aer.eu/about-aer/history/history-of-the-aer.html> hämtad 2012-05-10

⁸⁰ Intervju Tjänsteman, VGR

⁸¹ <http://www.crpm.org/> hämtad 2012-05-10

⁸² Intervju Tjänsteman, VGR

6. Påverkansarbetet i flernivåstyrningsperspektiv

6.1 VGR:s och SKL:s EU-arbete

Enligt den teoretiska uppdelningen gällande europeisering mellan aktivt, mentalt och passivt har både SKL och VGR har kommit långt i europeiseringsprocessen då båda organisationerna har ett målmedvetet och aktivt EU-arbete och däribland annat inom sammanhållningspolitiken. Man ser från organisationernas sida en förändring att man blir mer och mer aktiv inom EU-arbetet, bland annat nämns det under en intervju att EU-arbetet inom VGR har förändrats de senaste åren från att vara en mer avskild del av organisationen till att involvera hela verksamheten och skapa ett mer horisontellt arbetsklimat gällande EU-frågor.⁸³ SKL som intresseorganisation är en aktiv aktör inom EU-arbete och ser det som en viktig del för att kunna företräda sina medlemmars intressen. I SKL:s inriktningsdokument står det explicit att SKL ska verka för att den regionala och lokala nivåns inflytande ska stärkas inför den nya regionalpolitiken och syftar att de ska ha en aktiv roll inom sammanhållningspolitikens utformning.⁸⁴ Att VGR och SKL är aktiva inom sammanhållningspolitikens utformning är inte nytt för denna programperiod utan båda organisationerna har aktivt arbetat med påverkansarbete inför de föregående programperioderna. Arbetet med sammanhållningspolitiken ses som en cykel att man först befinner sig förberedelsefasen, sedan förhandlingsfasen sedan genomförandefasen, vilket innebär att arbetsuppgifterna och arbetssättet förändras under cykelns gång. I förberedelsefasen så ser organisationerna till erfarenheter och vad som har fungerat bra och mindre bra tidigare perioder. Det bör tilläggas att en del av påverkansarbetet har mer långsiktiga planer eller mål än kommande period utan man försöker initiera förändring på längre sikt.

6.2 Organisering av påverkansarbetet i ett flernivåstyrningsperspektiv

Med hjälp av ett flernivåstyrningsperspektiv kan samverkan mellan de olika nivåerna analyseras för att urskilja om det är en vertikal styrning eller en mer horisontell samordning och styrning med nätverksliknande konstellationer.⁸⁵ Ett av de vanliga kriterierna för framväxt av flernivåstyre i den politiska kontexten är att subnationella staterna får mandat att påverka beslutsprocessen och att det har skett en maktförskjutning från centralstaten till de

⁸³ Intervju Tjänsteman, VGR

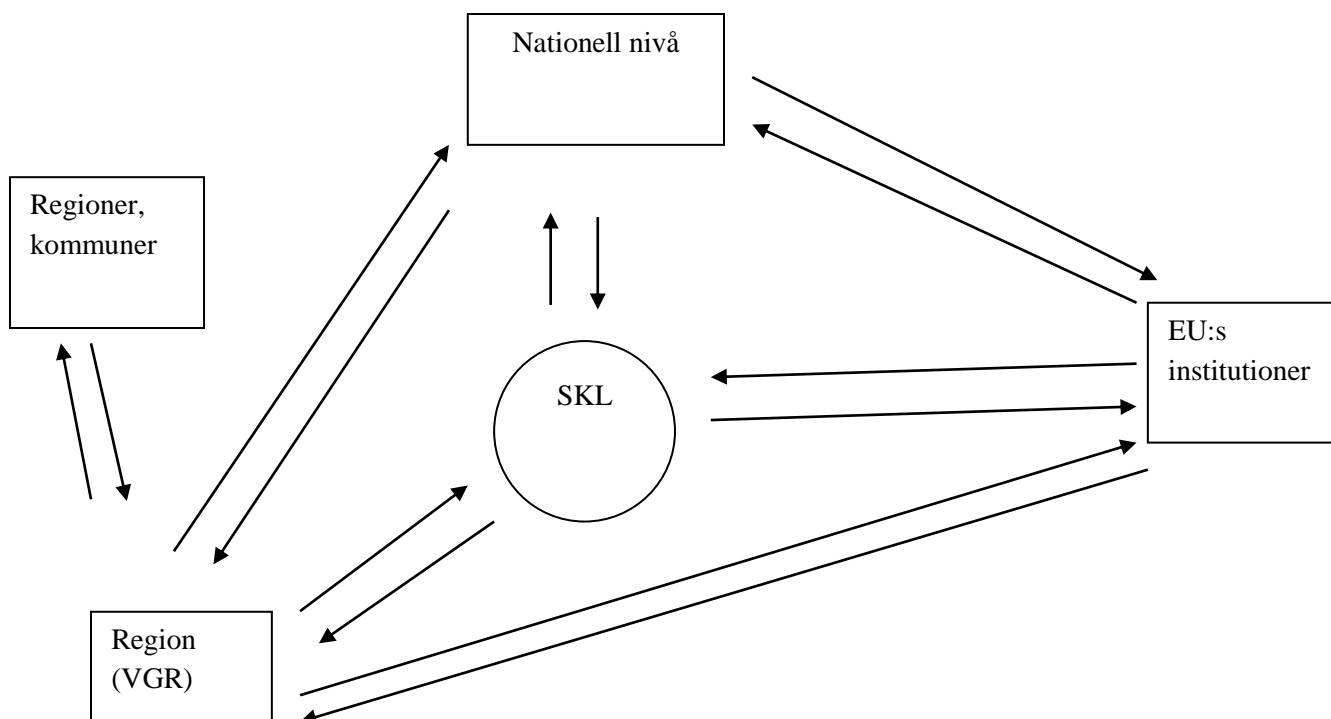
⁸⁴ Sverige kommuner och Landsting (2012) *En fråga om demokrati — Inriktningen för Sveriges Kommuner och Landstings verksamhet kongressperioden 2012-2016*, Sverige kommuner och Landsting. s 25

⁸⁵ Tallberg et al (2010) s 30ff, Bache & Flinders (2004) s 16f

subnationella enheterna.⁸⁶ I den svenska kontexten kan man mycket väl tala om ett flernivåstyre genom att regionerna i Sverige har fått ansvar för den regionala utvecklingen samt att Sverige är medlem i EU. Den beslutsfattande makten har både fått en ny nivå genom medlemskapet i EU samt genom decentraliseringen av makt till de subnationella enheterna. Det medför att det finns ett flertal aktörer på olika nivåer påverkar beslut och utformningen av policyprocesser. Flernivåstyre är mycket aktuellt gällande den framtida sammanhållningspolitiken där flera organisationer och subnationella enheter är aktiva med att utöva påverkans arbete både mot EU-nivå samt mot den nationella regeringen.

De subnationella enheternas påverkansarbete kan både ske mot den svenska regeringen som har ansvar för att förhandla fram partnerskapsavtalen samt att man kan även försöka påverka EU:s institutioner. Det finns flertalet kanaler på olika nivåer för regioner och intresseorganisationer att använda sig av. Det ska påpekas att även den svenska staten kan användas för att påverka EU:s institutioner och man kan gå genom EU:s institutioner för att påverka den svenska staten. Under intervjuerna har det framkommit att man ser nytta i att vända sig direkt mot den svenska regeringen samtidigt som man även arbetar mot EU:s institutioner. Aktörerna ser det som önskvärt att man har flertalet kanaler öppna för påverkan, på olika nivåer och även i olika konstellationer.

Modell över organiseringen av påverkansarbetet



Modellen ovan är en bild över hur kontakterna och organisering ser påverkansarbetet gällande den framtida sammanhållningspolitiken. Modellen visar att det är ömsesidiga kontakter och samarbete mellan olika aktörer och att aktörer använder sig av flera kanaler. De ömsesidiga kontakterna ser självfallet olika ut rent praktiskt, kontakten mellan regionerna, SKL samt regeringskansliet baseras både på informella personliga kontakter och olika typer av dialoggrupper och nätverk. EU:s institutioners kontakter är formella vid olika typer av samrådskonsultationer då regioner har möjlighet att skicka in svar men det finns kontakter med EU-parlamentariker samt att SKL har representanter i regionkommittén.

I den förberedande fasen så används många olika forum, nätverk och kanaler i påverkansarbetet. Diskussion och kontakter mellan parter sker ömsesidigt, t ex att departementen tar kontakt med regionerna och vice versa. Även om det är den nationella nivån som sedan skriver partnerskapskontrakten i slutet med kommissionen så framkommer det under intervjuerna att kontakter och diskussioner sker på lika villkor. Någon direkt hierarkisk struktur går alltså inte att utan att det är ett väldigt horisontellt samarbete mellan de olika aktörerna. Även om de olika aktörerna har olika åsikter så framhålls att processen och det deliberativa arbetssättet gör att aktörerna i diskussionerna om sammanhållningspolitiken får chans att påverka samt att dela med sig av sina erfarenheter. Under samtal med

tjänstemännen så ser man att samarbetet mellan SKL och regionerna är relativt friktionsfritt och vilket man kan se är en annan berättelse än den som framkom inom tidigare forskning där det påpekades att medlemmar kände att de inte fick gehör eller kunde förlita sig på att SKL skulle driva deras linje. Man kan uttyda att organisationerna har en stor tilltro till processen med påverkansarbetet och till varandra, vilket kan möjligen bidra till att arbetet ses som friktionsfritt.

Aktörerna som studeras i denna studie är regioner samt deras svenska intresseorganisation SKL, vilket kan liknas väldigt mycket med jurisdiktioner i typ 1. De är alltså stabila som ansvarar över generella uppgifter i sitt kompetensområde. SKL är en organisation som består av många sådana aktörer men som även har politisk representation baserat på deras medlemmars politiska sammansättningar. För att samordna och utöva påverkansarbete så bildas många nätverk kring olika sakfrågor, eller att aktörer har något gemensamt t ex storstäder eller mindre kommuner. Inom samordningen och organisering gällande påverkansarbetet har styrningen likhet med typ 2.

Om man ser till strukturerna som ovan presenteras i en modell och applicerar Hoogde och Marks två idealtyper av hur flernivåstyrning kan vara organiserat så ser man först att strukturen är uppbyggd kring typ 1. Regioner kan ses som jurisdiktioner som har ett generellt syfte att de hör samman med en territoriell enhet, även om man ser till att hur kontakterna ser ut så handlar det om ett antal relativt fasta nivåer såsom kommissionen, departement, andra regioner. Systemet med regioner och liknande verkar ha en hållbar struktur, vilket gör att det inte är flexibelt. Dock är denna strukturen och inom påverkansarbetet gällande sammanhållningspolitiken kan man se att det är mycket nätverksstyrning och kontakter som har en mer flexibel karaktär än vad som kan återfinnas i typ 1 styre.

Flernivåstyrningsperspektivet påvisar att det finns typ 2-styre inbäddat inom typ 1 styrningen.

⁸⁷ Det verkar även gälla inom de svenska subnationella enheternas organisering av deras påverkansarbete. Det är organiserat med flertalet aktörer på olika nivåer och var påverkansarbetet riktar sig eller samordnas är beroende på vad ärendet är eller under vilken tidpunkt man befinner sig i policyutformningsprocessen. Den flexibla karaktären är i enlighet med den horisontella styrning som beskrivs inom typ 2. Kontakterna och diskussionerna runt den framtida sammanhållningspolitiken är ofta genom nätverk, dialoggrupper eller liknande konstellationer vilket flertal aktörer sitter med i. Nätverken kan baseras på att vara

⁸⁷ Bache & Flinders (2004) s 16f

uppgiftsspecifika ärenden eller uppsättningar med grupper som är liknade i sin struktur t ex storstäder, små kommuner eller regioner. Påverkansarbetet för den framtida sammanhållningspolitiken är uppdelat och organiserat kring många olika nivåer och att de aktörer som utför påverkansarbete ser det som nödvändigt att hålla så många påverkanskanaler öppna vilket gör att de rör sig mellan de olika nivåerna för att ta itu med de problem eller utmaningar som man har gemensamt. Nätverken och dialoggrupperna är mycket flexibla och man använder sig av flera kanaler, vilket även överensstämmer med att påverkansarbetet är mer horisontellt än vertikalt organiserat. Regionerna både inom Sveriges gränser och även i andra europeiska regioner har ett utbyte med varandra för att kunna påverka EU:s institutioner eller de egna medlemstaterna.

Dialoggrupper och nätverk inom sammanhållningspolitikens olika områden bildas också när det krävs mer diskussion om ett visst specifikt ärende eller utmaning. De nätverken som bildas då är även de mycket gemensamt med typ 2 styre då de är uppgiftsspecifika och att medlemskapet inte är bindande.⁸⁸ Man skulle kunna se påverkansarbetet gällande sammanhållningspolitiken som en uppgiftsspecifik styrning, men det finns områden eller ärenden inom den framtida sammanhållningspolitiken som engagerar en viss typ av medlemmar i SKL och subnationella enheter att utöva påverkan för en förändring. Exempel på sådana ärenden eller frågor är hur den nya genomförandeorganisationen ska se ut eller revalverade fonder, som är finansieringsinstrument som kommissionen förespråkar, och som SKL och VGR har drivit. Några av de svenska regioner och kommuner ser möjligheter med sådana instrument men den svenska kommunallagen är utformad på ett sådant sätt att det inte är möjligt i dagens läge. Regionerna, kommunerna och SKL arbetar då mer långsiktigt att få till en lösning för att i framtiden kunna använda sig av revalverade fonder inför framtiden.⁸⁹

I det påverkansarbetet som sker i det förberedande stadiet gällande sammanhållningspolitiken är gemensamma diskussioner mellan aktörer nödvändig. Det som har framkommit under intervjuer är att samspelet mellan de olika aktörerna från olika nivåer har en ömsesidig karaktär och dynamiken mellan olika nivåer kan beskrivas som att de är samarbetspartners eller medspelare inom påverkansarbetet. Det är alltså svårt att det skulle finnas en hierarki mellan de olika aktörerna, speciellt mellan SKL och regionerna. Samarbeten mellan de olika nivåerna och även när regionerna "går förbi" SKL med synpunkter ses som naturligt av aktörerna. Genom att se närmare på påverkansarbetet och dess innehåll kan man se en

⁸⁸ Bache and Flinders (2004)

⁸⁹ Intervju Tjänsteman, SKL, Intervju Tjänsteman, VGR

distinktion mellan åsikter och intressen, även om att man inte har samma åsikter i allt så har ofta regioner, statlig nivå och SKL samma intresse av att samarbeta för ett bra resultat och utformning av sammanhållningspolitiken. Det finns en förståelse mellan aktörerna att de har olika ståndpunkter och åsikter, och även för att man använder sig av andra kanaler och samarbeten för att få fram sina synpunkter.

6.3 Statens roll inom påverkansarbetet

Under intervjuerna framkommer det att organisationerna som studeras tycker att regeringskansliet har för denna period blivit mycket bättre på att samordna och fånga upp regioners åsikter. Arbetet inför förra programperioden handlade det mer om personliga kontakter men att i den nuvarande perioden har regeringskansliet varit bättre på att för diskussion och att föra en kontinuerlig dialog med regionerna.⁹⁰

Att staten har fått en förändrad roll är genom ett flernivåstyrningsperspektiv en naturlig del. Statens roll har förändrats och den måste använda sig av nya sätt att samordna hela landet och även för att kunna styra effektivt. Det finns fördomar om flernivåstyrningsperspektivet som hävdar att nationalstaternas roll i policyprocesserna är på väg att försvinna, dock så motsätter sig de flesta inriktningar av flernivåstyrningsteori detta och menar att staten fortfarande är en viktig och betydelsefull aktör. Dock så bör man se till att statens roll är förändrad och att den mer ses som en medspelare i flernivåsystemet.⁹¹ Detta framkommer även i denna studie, den svenska regeringen har fortfarande en betydande roll, inte minst eftersom det är staten som sitter i förhandlingar med kommissionen om utformningen av partnerskapsavtalen. Förutom att den svenska regeringen har en betydande roll i själva utformandet så har näringsdepartementet varit aktiv med att bilda dialoggrupper med berörda regioner samt att de har satt upp en webbsida för att få att samordna och få in synpunkter på den framtida sammanhållningspolitiken.⁹²

Under en konferens där en representant för näringsdepartementen talade om flernivåstyrning i inom sammanhållningspolitiken så understryks det att är nödvändigt med att samarbeta med den regionala nivån för att nå de uppsatta målen och få en bra genomförande. Speciellt nu när sammanhållningspolitiken knyts tätt samman med kommissionens tillväxtstrategi Europa 2020 vars mål inte går att nå utan regional inblandning samt att sammanhållningspolitiken rör

⁹⁰ Intervju Tjänsteman, VGR

⁹¹ Bache, Ian & Flinders, Matthew (2004), s 200

⁹² Intervju Tjänsteman, VGR; www.stukturfonder.ning.se

alla nivåer.⁹³ Samordningen på näringsdepartementet verkar ha ökat då det kommer att tillsättas en person som har samordningsansvar för sammanhållningspolitiken för inblandade departement. Dessutom verkar det som att samordningen mellan SKL, regionerna och näringsdepartementet har formaliserats mer till denna omgång av påverkansarbete jämfört med innan programperioden 2007-13.⁹⁴ I enlighet med flernivåperspektivet tycks den svenska regeringen ha intagit en ställning i den förberedande fasen genom att vara en organisatör och medspelare istället för att vara en auktoritär beslutsfattare. Enligt underlaget som framkommit under intervjuer så ser man att departementen är intresserade och samordnar så att regionerna får en röst i utformandet. Webbssidan som utformades som ett forum för både personer som arbetar med sammanhållningspolitiken och de som hade intresse bör ses som ett sätt att ha en dialog för att olika aktörer från olika nivåer både från den offentliga sektorn till privata ska vara inblandade i styrningen.

Man ser tendenser till att regeringskansliet har förändrat styrningen hur man arbetar inför den nya sammanhållningspolitiken. Dialogmöten, mer samordning mellan departementen samt att de har skapat nya forum för att organisera arbetet och synpunkterna som framkommer inför den nya programperioden. Denna styrning kan ses som att staten går in och försöker möta den politiska kontexten med många olika nivåer och aktörer som är med i policyprocessen för att kunna komma närmare medborgarna i de decentraliserade delarna samt att utforma styret mer effektivt. Denna styrning att ha en återkommande kontakt med regioner och de berörs av regionalpolitiken, både den föregående och framtida, leder till att många implementeringshinder försvinner genom att tidigt föra en dialog om tidigare erfarenheter och vilka behov som finns.

Regioners och SKL:s förhållande gentemot staten och departementen beskrivs som relativt friktionsfritt, och man kan se tendenser till ett nätverkstyre där mycket dialog och samtal förs. Genom departementeten tar in synpunkter från både SKL och direkt från regionerna både formellt och informellt samt att nya verktyg så som sociala forum på internet används kan man se styrningen som en slags nätverksstyrning. Denna nätverksstyrning har stora likheter med typ 2 styrning dock så har det inte samma horisontella styrning som man kan återfinna i regioners samverkan med aktörer som inte har något hierarkiskt förhållande till, t ex SKL. Statens styrning gällande i den förberedande fasen skulle mer kunna förklaras som en vertikal

⁹³ Föredrag: Sverker Lindblad, näringsdepartementet, Flernivåstyrning i praktiken, SKL, 2012-04-23

⁹⁴ Intervju Tjänsteman, SKL

nätverksstyrning, genom dialog och samordning med andra aktörer så kan de leverera policys på ett flexibelt och effektivt sätt men ändå ha en politisk översyn på en armlängds avstånd.

6.4 Bypassing inom påverkansarbetet

Det som inom statsvetenskapen brukar kallas bypassing är att man går förbi staten eller liknande aktör för att påverka direkt mot en institution såsom t ex kommissionen. Bypassing inom svenska regioners påverkansarbete gällande sammanhållningspolitiken förekommer men genom ett flernivåperspektiv ses bypassing mer som en naturlig utveckling. Man arbetar med olika nivåer samtidigt och det betyder inte att det är en fullständig bypassing som sker. Under intervjuerna framkommer att man gärna som organisation arbetar via flera kanaler och det beror på vilken del man är i processen eller vilket ärende det handlar om var man vänder sig.

Vi gör vad vi kan för att påverka kommissionen och påverka EU-apparaten naturligtvis men den skarpa förhandlingen om strukturfondstilldelningen och regelverket kring det sköter ju regeringen och näringsdepartementet gentemot kommissionen. Så vårt huvudsakliga fokus är att påverka regeringskansliet och se till att de jobbar för vad vi vill ha. Så det är här som intressebevakning, lite lobbyarbete och så. Om vi ser att inte näringsdepartementet tycker som vi går vi till EU istället och säger det att se till att den svenska regeringen förhandlar fram det här så det blir ju sådär. Ibland går vi förbi regeringskansliet, men det är så som spelets regler så ser det ut.

Tjänsteman, SKL

VRG understryker att man har sina ståndpunkter som man tidigt har fastslagit i en egna politiska organisationen och att även om det förekommer att de ”går förbi” departementen eller SKL så är det med samma ståndpunkter, det vill säga att budskapet förändras inte.⁹⁵ Inom påverkansarbetet är det är många kanaler som utnyttjas samtidigt och bypassing sker då man går till kommissionen med vissa saker, till departementen med andra saker och vissa ärenden genom SKL. Kanalerna som används är det som bedöms som mest lämpliga vid den tidpunkt eller för det ärende man har.

Flernivåstyrningsperspektivet utmanar intergovernmentalismens syn på statens roll som gate keeper är att styrningen är spridd över flertalet jurisdiktioner och ibland överlappande jurisdiktioner. I denna studie så ser man att det är flertalet aktörer som är inblandade i styrningen och staten bör inte ses som någon ”gate keeper” i sammanhanget. För att staten

⁹⁵ Intervju Tjänsteman, VGR

skulle ses som en gate keeper i detta sammanhang skulle detta betyda att de kunna utesluta dess subnationella enheter från EU:s beslutsprocess eller i vilket fall kunna kontrollera villkor de deltar, detta är dock inte fallet. Enligt bilden där samverkan sker över många nivåer, både horisontellt och vertikalt, visar att samverkan mellan nivåerna ses som mycket viktigt och nödvändigt för att sammanhållningspolitiken senare ska få en bra implementering. När subnationella enheterna eller SKL går förbi staten för att lyfta aspekter som inte den centrala staten har som ståndpunkter eller när regionerna eller SKL motsätter sig regeringskansliets ståndpunkter så ses detta inte som något kontroversiellt.

6.5 Demokratisk förankring inom påverkansarbete

Påverkansarbetet är komplext, vilket gör att samverkan och organiseringen av den kan vara svår att följa för utomstående då det är många aktörer inblandade som samverkar mellan olika nivåer. Tidigare forskning har sett tendenser till att mindre starka regioner eller kommuner har svårt att göra sig hörda. Komplexiteten inom påverkansarbetet och att det är främst de starka regionerna som kan påverka kan tolkas som ett demokratiskt problem. I nätverk och samordning i ett flernivåstyre medför utmaningar hur man demokratiskt ska fatta beslut om ärenden och hur den politiska förankringen ser ut.

För att belysa hur den demokratiska förankringen ser ut inom organisationernas arbete och samordning gällande påverkansarbetet kommer både VGR:s och SKL:s påverkansarbete att analyseras enligt det teoretiska ramverket tidigare presenterades. Samverkan i ett flernivåstyre och nätverksstyre medför utmaningar gällande hur man demokratiskt fattar beslut om ärenden och hur den politiska förankringen är utformad.

Den externa integritet som är ett mått på hur man berörs av hur de beslutsfattande aktörerna berörs av externa aktörer som inkräktar inom det territoriella eller policyområdet.⁹⁶ I ett flernivåstyre är det svårt att tala om extern integritet, och speciellt gällande EU:s sammanhållningspolitik. En fullständig extern integritet är under påverkansarbetet för regionerna i denna kontext inte möjlig då det är den svenska staten som skriver partnerskapsavtalet med kommissionerna och utfallet kommer att påverka regionerna. Regionerna berörs alltså mycket av vad som händer i förhandlingarna mellan kommissionen och den svenska staten. Under intervjuerna med SKL och VGR understryks vikten av samordning mellan alla nivåer vilket betyder att den horisontella externa integriteten väldigt svag.

⁹⁶ Schelcher (2005) s 95

Den interna integriteten är ett mått på förhållandet mellan de styrande beslutsfattarna och det som ska styras. Alltså handlar den interna integritet hur man kan mäta legitimiteten, medgivande och ansvarsutkrävande inom nätverk och samordning av kollektiva politiska beslut.⁹⁷

Om man både ser till regioner och SKL:s samordning och deras arbete med påverkansarbetet så är kontrollerat av demokratiska valda politiker. Ståndpunkterna för både SKL och VGR är politiskt förankrade och tjänstemännen har en kontinuerlig kontakt med deras politiker om processen och var läget är. Kontakten med politikerna är även kontinuerlig för regionkontoren i Bryssel. Den löpande kontakten med de politiska beredningar bör ses som ett bra sätt att få en demokratisk förankring då risken med typ 2-styre är att förhandlingar och hur designen på beslutsfattande sker ad hoc och därmed påverka den demokratiska förankringen negativt. Dock så bör man beakta att även om organisationerna har en återkommande politisk förankring så verkar samordningen mellan de olika aktörerna fortfarande handla mycket om personliga kontakter. Informella personliga kontakter ses som ett viktigt verktyg inom påverkansarbetet. Det kan göra att de regioner som är starka och har god erfarenhet av påverkansarbete får försprång när de redan har personliga kontakter etablerade inom regeringskansliet, SKL eller andra organisationer.

Inom påverkansarbetet har det visats sig att det är samspel mellan aktörer både vertikalt och horisontellt. Varken SKL eller regionerna har något självbestämmande inom sammanhållningspolitikens utformning. Verksamheternas organisering av påverkansarbetet visar en låg grad av extern integritet, samverkan sker både med aktörer som har en högre hierarkisk ställning gällande policyområdet, t ex kommissionen, och med aktörer som de inte har något hierarkiskt förhållande till t ex andra regioner eller intresseorganisationer. Att den externa integriteten är låg kanske inte bör ses som något större demokratiskt misslyckande eller brist då inom påverkansarbete så är det omöjligt att inte låta påverkas eller att andra aktörer inkräktar på området, speciellt gällande sammanhållningspolitiken. Påverkansarbetets utformning som framkommit i denna studie förutsätter det sker samverkan med andra aktörer. Sedan kommer sammanhållningspolitiken senare i genomförandefasen att påverka regionerna och det är kommissionen och staten som förhandlar fram de slutgiltiga nationella strategierna, vilket bör ses som en mycket låg grad av vertikal integritet.

⁹⁷ Schelcher(2005) s96

Under intervjuerna så framkommer det att även om olika intressen finns hos de olika aktörerna inom nätverk och i samverkan så representerar man alltid sin egen organisation. Genom att man har sina ståndpunkter som fastslagits av organisationernas politik så blir detta förankringen till sin organisation. Samordningen för SKL är mer problematisk då de arbetar för uppdrag för en stor grupp och deras medlemmar har många olika intressen. Det mer eller mindre omöjligt att driva alla medlemmars intressen utan det blir en balans mellan intressen och ståndpunkter. Det handlar mer om att försöka finna balansen bland medlemmarna och driva det gemensamma intresset. SKL:s medlemmar är formella subnationella enheter som har mer eller mindre generellt ansvar för en definierad befolkning, dock så kan man se problem med att regionförbund också är delaktiga i diskussioner kring sammanhållningspolitiken och har dialog med SKL då dessa är egentligen inte är några formella enheter i den politiska kontexten och inte är formella medlemmar i SKL. Det finns även kritik som har lyfts av tidigare forskning att små regioner inte får samma genomslag inom SKL som starkare regioner får. Den heterogena blandningen av medlemmar gör att det blir svårare med samordningen, men genom dialog med medlemmarna försöker deras intressen fångas upp.

	Västra Götalandsregionen	SKL
Extern Integritet <ul style="list-style-type: none"> • Horisontell • Vertikal 	Den externa integriteten är låg, både horisontellt och vertikalt. Samverkan i påverkansarbetet sker med andra regioner samt med staten och kommissionen som har mycket formell makt inom det faktiska utformandet.	Den externa integriteten är låg, både horisontellt och vertikalt. Samverkan i påverkansarbetet sker med andra regioner samt med staten och kommissionen som har mycket formell makt inom det faktiska utformandet.
Intern integritet	Legitimitet, medgivande och ansvarsutkrävande genom val till regionfullmäktige.	Medgivande sker genom kontakter med medlemmar och genom deliberativa funktioner så som dialog- och arbetsgrupper. Legitimiteten skapas genom att se till medlemmarna intressen- Då SKL:s kongress och styrelsen baseras på medlemmarnas politiska sammansättning.

Det är kontrollerat av demokratiskt valda politiker	Kontinuerlig kontakt med politisk beredning samt styrelse.	Kontinuerlig kontakt med politisk beredning samt styrelse.
Representerar de deltagande medlemmarna	Ja, då de representerar sin egen organisation och dess medborgare.	På en aggregerad nivå tillgodoser deras medlemmars intressen. Dock så kan det vara svårigheter med mindre kommuner. Dessutom är regionförbund med i diskussionerna som egentligen inte är officiella medlemmar i SKL.
Är ansvariga för en specifik territoriellt definierad befolkning	Ja, VGR:s medlemmar och valkrets.	Indirekt ansvariga mot medlemmarna men bör understrykas att det är en intresseorganisation och inte en del av det offentliga styret.

6.6 Utformning av påverkansarbetet

Utformningen av sammanhållningspolitiken och strukturfonderna är något som berör flera nivåer och många aktörer som vill vara med att påverka för att det ska generera goda konsekvenser och möta deras intressen. Antalet aktörer och nivåer kan mycket vara anledningen varför utformningen av påverkansarbetet ser ut som det gör i den svenska kontexten.

Organiseringen av påverkansarbetet består av självständiga aktörer som i detta sammanhang samverkar och samarbetar med varandra via nätverk eller andra kontakter. För det första så kan man se den horisontella och den vertikala samverkan som ett sätt att effektivisera påverkansarbetet både för att samverkan med varandra ger en starkare röst samt att man kan fånga upp erfarenheter och synpunkter som andra aktörer bär med sig. Nätverksstyrningen kan även förklaras med att det är mer aktörer som inblandade och engagerade inom påverkansarbetet inför nya programperioden, vilket kan ses som att nätverk är ett bra sätt att samordna för ett effektivt påverkansarbete.

Att mycket av påverkansarbetet för regioner och SKL karaktäriseras av ett nätverksstyre kan förklaras genom att det är ett sätt att effektivisera arbetet och få en klar bild hur andra aktörer ser på de nya förlagen. Genom att i ett tidigt stadium diskutera föregående programperioder och gemensamma utmaningar kan man förhindra implementeringshinder och därmed öka effektiviteten. Nätverksstyre eller governancenätverk kan kritiseras för att inte fungera när det blir för många intressen eller aktörer iblandade och risken för konflikter kan göra nätverk ofrukt samma. I den svenska kontexten som belyses här så verkar det vara tämligen okontroversiellt att aktörerna som samverkar har olika intressen eller ståndpunkter.

Förklaringen till att olika kanaler används och att så kallad bypassing sker verkar enligt denna studie vara att man använder den väg som känns relevant i det ärende man har. Bypassing ses inte som något kontroversiellt eller konfliktfyllt utan en del av hur arbetet fortgår. Varken SKL eller VGR ser något problem att inte ha samma åsikter eller att inte alltid gå samma vägar. Det kan också vara en faktor att regionerna har fått ta över ansvaret för regional utveckling från länsstyrelserna att de får ett bättre förhandlingsläge gentemot staten och blir starkare aktörer på grund av detta och därmed blir inte SKL alltid den naturliga vägen för påverkansarbetet. Regionerna har sådant förhandlingsläge att de kan ta egna diskussioner med staten och EU:s institutioner vid behov.

Utformningen av SKL:s påverkansarbete organisering med nätverksgrupper, dialoggrupper och uppgiftsspecifika konstellationer kan förklaras med att SKL har en stor grupp med medlemmar som har olika intressen och det finns asymmetri i vilket ansvar medlemmarna har, t ex mindre kommuner har inte samma intressen som en stark region. För att kunna samordna så krävs det att man styr genom flexibla nätverk, och där antal aktörer skiftar beroende av vilken fråga som ska behandlas. I de uppgiftsspecifika arbetsgrupperna eller nätverken kan man fokusera kring en fråga även om det inte rör alla medlemmar.

Tidigare i analysen benämns statens styrning inom påverkansarbetet som en vertikal nätverksstyrning. Den vertikala nätverksstyrningen kan förklaras genom att både att avvärja implementeringshinder när programmen senare genomförs genom att beakta erfarenheter och subnationella delarnas synpunkter. Vertikal nätverksstyrning är också ett sätt att styra på en armlängds avstånd genom att både få förankrad hos olika delar i Sverige och på ett flexibelt sätt kunna göra policyprocessen effektiv. Diskussionerna med aktörer som är inblandade inom sammanhållningspolitiken genom forum, nätverk eller informella kontakter gör att staten

kommer närmare medborgarna i de olika subnationella enheterna vilket kan också vara en förklaring till den vertikala nätverksstyrning som råder inom samordningen.

Hur utformningen ser ut i vilka institutioner organisationer väljer att rikta påverkansarbetet emot kan förklaras mycket beroende på vilket skeende man befinner sig i. Innan kommissionen har lagt förlagen så riktas mycket av påverkan dit medan efter fokuserar man på andra delar av EU:s institutioner eller på den egna nationalstaten.

7. Sammanfattning av slutsatser

För att tydlig svara på studiens frågeställningar kommer jag i nedan försöka sammanfatta analysen och kortfattat svara på studiens frågeställningar i tur och ordning.

- Sker organiseringen av påverkansarbetet i form av horisontellt eller vertikalt styre?

Genom att se påverkansarbetets organisering genom ett flernivåstyrningsperspektiv kan man urskilja att det handlar om flertalet aktörer som interagerar på olika nivåer och använder sig av nätverksstyrning och olika konstellationer mellan aktörerna för att samordna påverkansarbetet. SKL:s och VGR:s organisering av påverkansarbetet sker genom ett horisontellt styre. Organiseringen och samordningen av regionernas påverkansarbete sker via olika kanaler och över olika nivåer. Nätverk och samarbeten inom påverkansarbetet är flexibla samt att aktörerna samordnar sig kring med uppgiftsspecifika ärenden. Dock är påverkansarbetet inbäddat i det mer traditionella vertikala styret.

Flernivåstyre att i påverkansarbetet står de inte i ett hierarkiskt förhållande till varandra utan man kan se både SKL, regioner och staten som medspelare som samverkar inom påverkansarbetet. Dock ska det tilläggas att detta är i den förberedande fasen innan programmen är skrivna och att ett hierarkiskt förhållande kan framträda senare. Fokus har även legat på de regioner med formellt utvecklingsansvar så de har ansvar inför den regionala utvecklingen och kommuner och landsting som inte har något formellt ansvar kanske uppfattar det mer som ett hierarkiskt förhållande men det är en helt annan berättelse.

Den nationella nivån är en av de aktörerna som regionerna både samarbetar med samt utför påverkansarbete gentemot. Statens roll har inte blivit mindre betydelsefull trots att flertalet aktörer är med och påverkar sammanhållningspolitiken utan både SKL och regionerna har en dialog med regeringskansliet gällande sammanhållningspolitiken. Denna kontakt med t ex

näringsdepartementet är ömsesidig; näringsdepartementet vill ha in regionernas synpunkter och erfarenheter och regionerna vill påverka staten för att de ska förhandla fram ett partnerskapsavtal med kommissionen som sammanfaller med deras ståndpunkter. I resultaten så beskrivs regeringskansliet som en medspelare eller samarbetspartner. Statens betydelse har inte tonats ner dock så kan man se en förändring i deras styrning. Dialoggrupper, nätverk och sociala forum används för att fånga upp regionernas synpunkter och detta kan vara ett tecken på att styrningen från staten håller på att förändrats för att passa in den framväxande flernivåstyrningen.

- Hur ser den demokratiska förankringen inom påverkansarbetet?

Aktörerna tar tidigt ståndpunkter hur organisationen förhåller sig till de förslag som kommissionen har presenterat angående. Ståndpunkterna förankras med deras politiska styre och det är de ståndpunkter som ligger till grund för det fortsatta påverkansarbetet. Det sker även en kontinuerlig förankring med politiska beredningar och styrelser under påverkansarbetets gång, i form av information vad som är på gång eller om nytt ställningstagande bör tas.

SKL är en intresseorganisation som styrs av ett politiskt styre, så det finns en förankring till de allmänna valen då kongressen och styrelsen baseras på deras medlemmars politiska sammansättning. Ansvarsutkrävandet kan egentligen ses som likadant som i regioner, att det blir vid nästa kongress eller val. Medgivande sker genom debliberativa processer och dialog med medlemmarna gällande sammanhållningspolitiken. Det kan finnas demokratiska problem med SKL:s representation av alla deras medlemmar gällande påverkansarbete, då det inte lika lätt för en liten kommun att få samma genomslag som en stark region.

Det finns en risk med kontakterna och dialoger mellan parter i sammanhållningspolitiken då de består till mycket personliga och informella kontakter. Tjänstemännen har ju som regel en politiskt förankrad ståndpunkt som de använder även i dessa kontakter men det blir ett relativt fragilt system, t ex när tjänstemän slutar på sin tjänst eller byter arbetsuppgifter så kan mycket riskeras att gå förlorat.

Påverkansarbetet inom SKL och VGR är demokratiskt förankrat till den grad att den politiska förankringen är god i båda organisationerna samt att det finns en tilltro till den deliberativa processen. VGR:s demokratiska förankring kan hänvisas till de allmänna val till regionfullmäktige vilket både ger legitimitet, medgivande och ansvarsutkrävande. SKL:s

demokratiska förankring kan dock kritiseras då det finns en risk att medlemmarna inte representeras på samma villkor.

- Vad kan förklara utformningen av påverkansarbetet?

Utformningen av påverkansarbetet i den svenska kontexten verkar baseras på mycket nätverksstyrning och diskussioner mellan aktörer på olika nivåer. Förklaringen till utformningen av påverkansarbetet kan vara att samordningen inom nätverk och att ha flertal kanaler öppna samtidigt är att det blir ett mer effektivt påverkansarbete. För det första så leder samordning mellan aktörer genom nätverk och annat samarbete till att det blir en starkare röst, vilket har större chans att få inflytande i beslutsprocessen. För det andra så leder samordning och utbyte av erfarenheter till att implementeringssvårigheter kan förhindras och det leder till en effektivare policyprocess och implementering.

7.1 Avslutande reflektioner

Under en intervju när en tjänsteman fick frågan om hur samordningen av SKL:s medlemmars intressen såg ut så fick jag ett svar som löd: ”Det skulle man behöva ett helt universitet för att analysera”. Man skulle kunna sätta punkt där och konstatera svårigheterna med samordning och kritisera SKL:s roll som företrädare för alla svenska subnationella enheter. Dock kan man se det på ett annat sätt att även om samordningen är svåröversiktlig och komplex så verkar den fungera. Nätverksstyrningen denna studie visar dominera inom påverkansarbetet verkar med flexibla och uppgiftsspecifika konstellationer hanterar det breda spektret av intressen. Dessutom baseras SKL som intresseorganisationen verkar i en politisk kontext där medlemmarna har representation som styr verksamheten. SKL kanske inte bör ses som en enad nationell linje för alla subnationella enheter utan mer som en kanal som kan användas och som stöd inom vissa områden gällande påverkansarbetet. De enade intressena som SKL kan representera på det stora hela kan egentligen ses som den minsta gemensamma nämnaren bland kommuner, landsting och regioner, vilket kompletteras med uppgiftsspecifikt arbete inom vissa områden där inte alla medlemmar är intresserade t ex påverkansarbete kring revalverade fonder. Det är svårt att vara en fullständig representant för alla subnationella enheter man skulle kunna säga att SKL använder sig av möjligheterna som ett horisontellt styre innebär för att samordna arbetet.

Denna studiens ansats har inte varit att se hur resultatet blir efter påverkansarbetet och hur inflytandet för de olika nivåerna sedan såg ut. Det lämnas till som förslag till vidare forskning, man kan under påverkansarbetet gång tala om ett ”lyckat påverkansarbete” men hur såg det

lyckade påverkansarbete ut när man står med facit i handen? Statens styrning inom påverkansarbetet verkar möta de utmaningar som ett flernivåstyre innebär med många aktörer som verkar på olika nivåer. Regeringskansliets styrning som i denna studie visar en vertikal nätverksstyrning kan även vara intressant att utreda närmare för att se deras bild av samordning och om det blir några demokratiska problem med nätverksstyrning på den nationella nivån.

8. Slutsats

Flernivåstyrning har slagit rot i den svenska kontexten gällande den förberedande fasen inom sammanhållningspolitiken. Samordningen och organiseringen innebär att många olika aktörer från olika nivåer interagerar och samverkar i nätverk för att kollektivt påverka utformningen av sammanhållningspolitiken. SKL:s och VGR:s organisering sker genom ett horisontellt nätverksstyre då samordning och påverkansarbete sker mycket via dialogmöten och olika nätverkskonstellationer samt informella kontakter. Mellan regioner och SKL verkar inte någon direkt hierarkiskt förhållande utan samverkan sker när det anses vara fruktsamt. Även om man använder sig av SKL så använder sig även regionerna i Sverige av andra kanaler och organisationer för att påverka, även de kontakterna tenderar att präglas av ett horisontellt styre. Statens roll är fortfarande viktig trots att flera aktörer kan självständigt driva frågor och påverka EU:s institutioner. Dock kan man se en förändring inom styrningen från staten då påverkansarbetet även lutar åt nätverksstyrning dock en vertikal sådan. Förklaringen till att påverkansarbetet verkar utformas som nätverksstyrning kan vara för att det blir mer effektivt både i form att lyckat påverkansarbete och även för att förhindra senare implementeringshinder. Den demokratiska förankringen inom påverkansarbetet beskrivs genom kontakt med politiker och en tilltro på den deliberativa processen.

9. Litteratur

9.1 Tryckta källor

Bache, Ian & Flinders, Matthew (2004) *Multi-level Governance* Oxford: Oxford University Press

Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2007) *Svenska kommuner och regioners kanaler till Bryssel. Subnationella försök att påverka EU:s beslutsprocess* Stockholm: Svenska institutet för Europa studier. Rapport nr 7.

Bomberg, Elizabeth; Peterson, John; Stubb, Alexander (2008) *The European Union: How Does it Work*. Oxford University Press. Andra upplagan.

Bryman, Alan (2008) *Social Research Methods* Oxford University Press Third edition

Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn & Erlingsson, Gissur Ó. (2011) *Den svenska politiken. Strukturer, processer och resultat*, Malmö: Liber AB. 3:de upplagan.

Dosenrode, Soren & Halkier, Henrik (2004) *The Nordic Regions and the European Union* The international political economy of new regionalisms series , Ashgate

Esaisson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2004) *Metodpraktikan Konsten att atudera samhälle, individ och marknad. Norstedts Juridik. Andra upplagan.*

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2000) *Multi-Level Governance and European integration*, Rowman & Littlefield publishers

Piattoni , Simona (2010) *The Theory of Multi-level Governance Conceptual, empirical, and normative challenges* Oxford University press

Skelcher, Chris (2005), *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*. Governance. Vol 18. No. 1

Sverige kommuner och Landsting (2012) *En fråga om demokrati — Inriktningen för Sveriges Kommuner och Landstings verksamhet kongressperioden 2012-2016*, Sverige kommuner och Landsting

Stegmann McMacallion, Malin (2007) *Multi-level governance in Sweden?* , Regional & Federal Studies Vol 17, No. 3.

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005) *The Democratic Anchorage of Governance Networks* Scandinavian Political Studies, Vol. 28, No. 3,

Tallberg, Pontus & von Bergmann-Winberg, Marie Louise (2010) *Flernivåstyrning Framgångsfaktorer för kommuner , regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregioner, Regionplankontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges kommuner och landsting

Tatham, Michaël (2008) *Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union*, Regional & Federal Studies Vol 18 No. 5

Tallberg, Jonas (2010) *EU:s politiska system* Studentlitteratur

9.2 Elektroniska källor

Assembly of European Regions (AER)

<http://www.aer.eu/about-aer/history/history-of-the-aer.html> hämtad 2012-05-10

Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CRPM)

<http://www.crpm.org/> hämtad 2012-05-10

Europeiska kommissionen

Http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5c_r_part1_sv.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_sv.cfm Hämtad 2012-05-13

EU-upplysningen

<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/EUs-regionalpolitik/> hämtad 2012-05-02

Näringsdepartementet

<http://strukturfonder.ning.com/>

Västra Götalandsregionen

<http://www.vgregion.se/bryssel>

9.3 Intervjuer

Sverker Berglund, Regionutvecklare/Samordnare, Västra Götalandsregionen, 2012-03-29, 13.00-14.30, Regionens hus.

Fredrik Gunnarsson, Handläggare, Sveriges Kommuner och Landsting, 2012-04-11, 09.00-10.00, SKL (Hornsgatan 20)

Olle Jonäng, Internationell sekreterare/Ansvarig Brysselkontoret, Västra Götalandsregionen, 2012-04-24, 10.00- 11.45, telefon

Linnea Lundström, Handläggare, Brysselkontoret, Sverige Kommuner och Landsting, 2012-04-24, 16.00-16.45, telefon

9.4 Övrigt

Konferans: Flernivåstyre i praktiken, SKL, 2012-04-24, Hornsgatan 20

Föreläsning: Sverker Lindblad, Näringsdepartementet.

Bilaga: Intervjuguide

Intervjuguide SKL

Inledningfrågor:

- Vad är din befattning??
- Hur länge har Du varit inblandad i SKL:s arbete sammanhållningspolitiken?

Europeisering:

- Hur ser du på SKL:s roll på EU-nivå?

Bakgrundfrågor för sammanhållningspolitiken:

- Varför är det viktigt att SKL en aktör i utformningen av EU:s sammanhållningspolitik?
- Vad är drivkrafterna bakom att utföra påverkansarbete?
- Hur har arbetet sätt ut de tidigare programperioderna?

Organisering:

- Hur organiseras påverkansarbetet för den framtida sammanhållningspolitiken?
- Hur många från er är inblandade i påverkansarbete?
- Har ni bestämt hur ni kommer arbeta fram eller sker det under tiden?
- Hur ser den politiska förankringen ut?
- Vilken roll spelar politiker och tjänstemän i organisations påverkansarbete?
- Hur ser det konkreta påverkansarbetet ut? (yttranden, informella kontakter..)

Samordning:

- Hur samordnas SKL:s påverkansarbete med medlemmars intressen?
- Hur är kontakten med medlemmarna ut?
- Är det vissa medlemmar som verkar vara mera engagerade än andra för att få fram intressen genom SKL?
- Hur se ni på regioner kan ”gå förbi” och ibland gå emot ståndpunkter som SKL tagit fram?

Aktörer:

- Vilka kanaler för påverkansarbete används?
- Vilka aktörer samarbetar SKL inför den framtida programperioden?
- Hur ser kontakterna ut till andra aktörer t ex staten/departement? Tar ni kontakt eller blir ni inbjudna?
- Finns det några transnationella samarbeten?
- Vilka aktörer och samarbeten är de viktigaste gällande den framtida regionalpolitiken?
- Förekommer de nätverk/samarbeten som har kontakt endast inför utformningen av sammanhållningspolitiken?
- Finns det utrymme för förhandlingar mellan olika aktörer?

Påverkanarbete/bypassing

- Förekommer det att SKL går förbi staten i frågor gällande sammanhållningspolitiken?
- Går självständigt direkt till EU-nivå? Hur ser ni på möjligheter till inflytande på EU-nivå?
- Hur ser ni på medlemmar som bypassar er och går direkt till EU/departement?

Departement/staten

- Upplever du att ni kan göra er röst hörd gällande det nationella påverkansarbetet?
- Finns det några konflikter i samarbetet? Hur tacklas de?
- Upplever du att den nationella linjen har ett effektivt sätt att arbeta med sammanhållningspolitiken?
- Kan SKL föra en självständig politik från den svenska staten? Ge exempel?

Brysselkontoren

- Hur används Brysselkontoret vid påverkansarbetet för den framtida sammanhållningspolitiken?

Intervjuguide VGR

Inledningfrågor:

- Vad är din befattning??
- Hur länge har Du varit inblandad i SKL:s arbete med sammanhållningspolitiken?

Europeisering:

- Hur ser du på SKL:s roll på EU-nivå?

Bakgrundfrågor för sammanhållningspolitiken:

- Varför är det viktigt att SKL en aktör i utformningen av EU:s sammanhållningspolitik?
- Vad är drivkrafterna bakom att utföra påverkansarbete?
- Hur har arbetet sätt ut de tidigare programperioderna?

Organisering:

- Hur organiseras påverkansarbetet för den framtida sammanhållningspolitiken?
- Hur många från er är inblandade i påverkansarbete?
- Har ni bestämt hur ni kommer arbeta fram eller sker det under tiden?
- Hur ser den politiska förankringen ut?
- Vilken roll spelar politiker och tjänstemän i organisations påverkansarbete?
- Hur ser det konkreta påverkansarbetet ut? (yttranden, informella kontakter..)

Samordning:

- Hur samordnas SKL:s påverkansarbete med medlemmars intressen?
- Hur är kontakten med medlemmarna ut?
- Är det vissa medlemmar som verkar vara mera engagerade än andra för att få fram intressen genom SKL?

- Hur ser ni på regioner kan "gå förbi" och ibland gå emot ståndpunkter som SKL tagit fram?

Aktörer:

- Vilka kanaler för påverkansarbete används?
- Vilka aktörer samarbetar SKL inför den framtida programperioden?
- Hur ser kontakterna ut till andra aktörer t ex staten/departement? Tar ni kontakt eller blir ni inbjudna?
- Finns det några transnationella samarbeten?
- Vilka aktörer och samarbeten är de viktigaste gällande den framtida regionalpolitiken?
- Förekommer de nätverk/samarbeten som har kontakt endast inför utformningen av sammanhållningspolitiken?
- Finns det utrymme för förhandlingar mellan olika aktörer?

Påverkanarbete/bypassing

- Förekommer det att SKL går förbi staten i frågor gällande sammanhållningspolitiken?
- Går självständigt direkt till EU-nivå? Hur ser ni på möjligheter till inflytande på EU-nivå?
- Hur ser ni på medlemmar som bypassar er och går direkt till EU/departement?

Departement/staten

- Upplever du att ni kan göra er röst hörd gällande det nationella påverkansarbetet?
- Finns det några konflikter i samarbetet? Hur tacklas de?
- Upplever du att den nationella linjen har ett effektivt sätt att arbeta med sammanhållningspolitiken?
- Kan SKL föra en självständig politik från den svenska staten? Ge exempel?

Brysselkontoren

- Hur används Brysselkontoret vid påverkansarbetet för den framtida sammanhållningspolitiken?